

RTTC

REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

ISSN: 2237-3187 e- ISSN: 2238-6750

ANO 7 . N. 1 . NOVEMBRO/2025



Realização



Apoio Institucional



Fortaleza | p. 1-479 | ISSN: 2237-3187 e- ISSN: 2238-6750

Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC

Revista Técnica dos
Tribunais de Contas

RTTC

CONSELHO EDITORIAL DA REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (RTTC)

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Presidente do Instituto Rui Barbosa - IRB
Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do IRB
Presidente do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do IRB
Conselheiro do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo

Vice-presidente de Auditoria do IRB
Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do IRB
Corregedor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Conselheiro Ivan Lelis Bonilha

Vice-presidente de Relações Institucionais do IRB
Vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do IRB
Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Conselheiro Inácio Magalhães Filho

Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do IRB
Desembargador Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Conselheira Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho

Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Tocantins

Adriana Portugal

Presidente do IBRAOP

Carlos Alexandre Nascimento

Coordenador Geral do MBA PPP e Concessões
Diretor de Programas da LSE Custom Programmes

Edmar Camata

Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI)

Crislayne Cavalcante

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)
Coordenadora da Corregedoria Geral do TCE/PR

Gleison Mendonça Diniz

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE)
Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE/CE)

COMISSÃO EDITORIAL DA REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Gleison Mendonça Diniz

Auditor de Controle Externo do TCE/CE
Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE/CE)

COMITÊ TÉCNICO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB)

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro – TCE/MG
Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo – TCE/BA
Conselheiro Felipe Galvão Puccioni – TCM/RJ
Conselheiro Inácio Magalhães Filho – TC/DF
Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – TCE/MS
Adriana Rangel Pereira – TCE/PB
Alice Sória Garcia – TCE/PR
Ana Carolina Ferreira – TCE/MG
Douglas Avedikian – TCE/MS
Ilvana Sousa do Amaral – TCE/RJ
Josimar Batista dos Santos – TCE/CE
Michele Rodrigues Dias – TCE/RN

Organização

Instituto Rui Barbosa (IRB)

Apoio Técnico

Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE

Consultoria Editorial, Revisão e Normalização Técnica

Carla Honorato

Publidaeas Serviços Editoriais e Consultoria

Projeto Gráfico e Diagramação

João Victor Souza Dourado

Publidaeas Serviços Editoriais e Consultoria

Dados internacionais de Catalogação na Fonte

R454 Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. / Instituto Rui Barbosa.
– Vol. 07, n. 1 (nov. 2023 / nov. 2025). - Fortaleza: IRB, 2025.

Bianual (2010-)
479 p.

ISSN: 2237-3187
e- ISSN: 2238-6750

1. Controle Externo. 2. Administração Pública. I. Instituto Rui Barbosa.

CDU 342.9

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário: Josimar Batista dos Santos – CRB-3/1455

2025

Instituto Rui Barbosa
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080
Telefone: (85) 3125-8520
www.irbcontas.org.br

**INSTITUTO RUI BARBOSA
GESTÃO 2024-2025 – DIRETORIA**



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

PRESIDENTE

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE-CE)

VICE-PRESIDENTES:

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Ivan Lelis Bonilha (TCE-PR)

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Mario Manoel Coelho de Mello (TCE-AM)

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCE-MG)

AUDITORIA

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCE-BA)

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristiana de Castro Moraes (TCE-SP)

PRIMEIRO SECRETÁRIO

Alexandre Postal (TCE-RS)

SEGUNDO SECRETÁRIO

Fabício Macedo Motta (TCM-GO)

TESOUREIRO

Severiano José Costandrade de Aguiar (TCE-TO)

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Antonio José Costa de Freitas Guimarães (TCM-PA)

Francisco José Brito Bezerra (TCE-RR)

Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCE-MG)

José Carlos Novelli (TCE-MT)

Ranilson Brandão Ramos (TCE-PE)

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

André Clemente Lara de Oliveira (TC-DF)

Domingos Augusto Taufner (TCE-ES)

Fábio Túlio Filgueiras Nogueira (TCE-PB)

Joaquim Washington Luiz de Oliveira (TCE-MA)

José Nei Alberton Ascari (TCE-SC)

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Felipe Galvão Puccioni (TCM-RJ)

Jailson Viana de Almeida (TCE-RO)

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCE-PI)

Ricardo Ezequiel Torres (TCM-SP)

Saulo Marques Mesquita (TCE-GO)

AUDITORIA

Algir Lorenzon (TCE-RS)
André Luiz de Matos Gonçalves (TCE-TO)
Joaquim Kennedy Nogueira Barros (TCE-PI)
Naluh Maria Lima Gouveia (TCE-AC)
Ronaldo Nascimento de Sant'Anna (TCM-BA)

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Rholden Botelho de Queiroz (TCE-CE)
Rodrigo Melo do Nascimento (TCE-RJ)
Rodrigo Siqueira Cavalcante (TCE-AL)
Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes (TCE-PA)
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas (TCE-SE)

CONSELHO FISCAL:

Carlos Thompson Costa Fernandes (TCE-RN)
Celmar Rech (TCE-GO)
José Valdomiro Távora de Castro Júnior (TCE-CE)
Luiz Eduardo Cherem (TCE-SC)
Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCE-SP)

SUPLENTE:

Cilene Lago Salomão (TCE-RR)
Estilac Martins Rodrigues Xavier (TCE-RS)
Fernando Ribeiro Toledo (TCE-AL)
Inácio Magalhães Filho (TC-DF)
Patrícia Lúcia Mendes Saboya (TCE-CE)

EQUIPE TÉCNICA:

COORDENADOR-GERAL

Juraci Muniz Júnior

GERENTE SUPERVISORA

Izabelli Lima

GERENTE FINANCEIRA

Adriana Maria Pinheiro de Almeida

GERENTE ADMINISTRATIVA E PLANEJAMENTO

Sandra Valéria de Moraes Santos

GERENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Perpétua Ellery Corrêa

ASSESSORIA TÉCNICA

Alisson Sousa Maciel
Dialena Conrado
Geovana dos Santos Teixeira Ferreira
Inês Suenne Luna Alencar Oliveira
Iolanda Piancó Amorim

SUMÁRIO

EDITORIAL.....	17
APRESENTAÇÃO.....	19

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE EXTERNO NAS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEXAS..... 23

Aline Mendonça de Andrade

1 INTRODUÇÃO.....	24
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	26
2.1 AS AUDITORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
2.2 P-NGP, POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	31
3.1 O LEVANTAMENTO SOBRE O SGDCA.....	31
3.2 SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO TCE/BA NO LEVANTAMENTO.....	33
3.3 SOBRE O RELATÓRIO NACIONAL DE LEVANTAMENTO.....	34
3.4 OBSTÁCULOS INERENTES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEXAS, INTERSETORIAIS E EM REDE.....	35
3.5 A EVOLUÇÃO NECESSÁRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTEXTO DO PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	37
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS.....	42

DO CONTROLE AO RECONHECIMENTO: GREEN NUDGES E TRIBUNAIS DE CONTAS..... 46

Aline Pacheco Medeiros, Bernardo de Abreu Guelber Fajardo

1 INTRODUÇÃO.....	47
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	48
2.1 RECONHECIMENTO, COMPORTAMENTO E GREEN NUDGES: A ATUAÇÃO INDUTIVA DO ESTADO.....	48
2.2 GOVERNANÇA, ATUAÇÃO SIMBÓLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGENTES.....	50
3 METODOLOGIA.....	52
4 ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA SELO TCE/CE SUSTENTÁVEL.....	53
4.1 DESENHO INSTITUCIONAL, INCENTIVOS SIMBÓLICOS E INOVAÇÃO NA ATUAÇÃO DO TCE/CE.....	53
4.2 A ATUAÇÃO METAFINALÍSTICA COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E FORMA DE GOVERNANÇA SIMBÓLICA.....	54
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	56
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	60

INOVAÇÃO SUSTENTÁVEL NO SETOR PÚBLICO: DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES NO EIXO TI NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO..... 63

Ana Carolina Chaves Machado de Moraes, Francisco José Almeida de Oliveira, Ricardo Jorge Veras Beltrão, Fagner José Coutinho de Melo e Joás Tomaz de Aquino

1 INTRODUÇÃO.....	64
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	65
2.1 TI VERDE.....	65
2.2 PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	67
3 METODOLOGIA.....	68
4 RESULTADOS.....	70
4.1 DIAGNÓSTICO E CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL NO TEMA PARA INSERÇÃO DOS ASPECTOS DE SUSTENTABILIDADE NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DO TCE/PE.....	70
4.2 REVISÃO DA POLÍTICA DE USO DE RECURSOS DE TI (RESOLUÇÃO N. 17/2014) ENGLOBANDO DIRETRIZES DE ALOCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, A FIM DE GARANTIR O USO ADEQUADO (SUSTENTÁVEL) DOS RECURSOS.....	72
4.3 REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO PARA USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS DE TI.....	73
4.4 REVISÃO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO E USO DE LICENÇA DE SOFTWARE E HARDWARE E CONTRATAÇÃO DE LICENÇAS DE SOFTWARE E HARDWARE ORIUNDAS DE EMPRESAS DETENTORAS DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS E TRATAMENTO DAS EMBALAGENS.....	76
4.5 OBSERVAÇÕES E LIÇÕES APRENDIDAS.....	80
4.6 SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES.....	82

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	84

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE EXTERNO NA AMAZÔNIA: PRÁTICAS E INOVAÇÕES DO TCE/PA NO FORTALECIMENTO DO DIÁLOGO COM O CIDADÃO 87

Anamaria Ferreguete Crispino Cunha, Fernanda Pinheiro Pantoja, Maria do Carmo da S. Gomes de Oliveira e Sousa

1 INTRODUÇÃO	88
2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL	90
3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL: PAPEL CONSTITUCIONAL, ATRIBUIÇÕES E RELAÇÃO COM O CONTROLE SOCIAL	92
4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA AMAZÔNIA	95
5 PROGRAMAS E INICIATIVAS DO TCE/PA PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL	97
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	102

INOVAÇÃO E CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA: AVALIAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL 106

Bianca Cristine Gazeta, Bruno Henrique Ferrão, Patrícia Valadares Madeira e Patrícia Pássaro da Silva Toledo

1 INTRODUÇÃO	107
2 DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO	107
3 MODELIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO	109
4 PERGUNTA AVALIATIVA	111
5 IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS	112
6 MODELIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO	115
6.1 METODOLOGIA DE PESQUISA	115
7 META-AVALIAÇÃO	117
8 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	118
8.1 COMO A INTERVENÇÃO INFLUENCIOU NA REDUÇÃO DO TEMPO DE EXECUÇÃO PROCESSUAL, CONSIDERANDO OS AJUSTES REALIZADOS NO FLUXO DE TRABALHO?	119
8.2 COMO A INTERVENÇÃO INFLUENCIOU NO CUMPRIMENTO DOS PRAZOS LEGAIS ESTABELECIDOS?	120
8.3 COMO A INTERVENÇÃO CONTRIBUIU PARA A REDUÇÃO DO PASSIVO DE PROCESSOS NA UNIDADE, E QUAL SUA INFLUÊNCIA NA REDUÇÃO DA INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO PROCESSUAL?	121
8.4 QUAL FOI O NÍVEL DE ADEÇÃO DA EQUIPE ÀS INTERVENÇÕES DE EDUCAÇÃO CONTINUADA E EM QUE MEDIDA ISSO CONTRIBUIU PARA O AUMENTO DO CUMPRIMENTO DAS METAS ESTIPULADAS?	123
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	126

EXPLORAÇÃO DE PADRÕES EM DIÁRIOS OFICIAIS COM EXPRESSÕES REGULARES E REDES COMPLEXAS: UM MODELO PARA AUDITORIA E CONTROLE

Breno Nascimento, Bruno César Barreto de Figueirêdo, Francisco Carlos de Lima Pereira, Gabriela Monteiro e Larissa Carvalho

1 INTRODUÇÃO	130
2 TRABALHOS RELACIONADOS	132
2.1 TÉCNICAS DE EXTRAÇÃO DE DADOS TEXTUAIS	133
2.2 ANÁLISE DE REDES E IDENTIFICAÇÃO DE PADRÕES	133
3 METODOLOGIA	134
3.1 COLETA E EXTRAÇÃO DE DADOS	134
3.2 IDENTIFICAÇÃO E EXTRAÇÃO DE ENTIDADES	135
3.3 CATEGORIZAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO	135
3.4 ARMAZENAMENTO E INDEXAÇÃO DOS DADOS	135
3.5 MODELAGEM DA REDE DE CONEXÕES	135
3.6 VISUALIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	136
3.7 JUSTIFICATIVA DA ABORDAGEM METODOLÓGICA	136
4 AVALIAÇÃO DA EXTRAÇÃO DE DADOS E COMPARAÇÃO COM BASELINE	137
4.1 CONFIGURAÇÃO DA REDE COMPLEXA	139
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	139
5.1 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	140

5.2 VALIDAÇÃO DA ABORDAGEM E POSSÍVEIS MELHORIAS	140
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	143

NORMAS DE TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA	146
César Augusto Hülsendeger	

1 INTRODUÇÃO	147
2 MOTIVOS DA CRÍTICA	148
3 RESOLUÇÃO 1.120/2005 DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA)	151
4 INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 1/2017, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ (TCM/CE)	155
5 RESOLUÇÃO N.º. 227/2011, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	156
6 INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 8/2021 – TÉCNICO-ADMINISTRATIVA, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM/GO)	158
7 MANUAL PARA IMPLANTAÇÃO DE SCIS NO ÂMBITO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS E ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE/RJ, EDIÇÃO 2017)	159
8 RESOLUÇÃO N. 936/2012, INFORMAÇÃO N. 17/2012 E CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: ESTUDOS E CASOS PRÁTICOS DO TCE/RS	161
9 REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCM/PA)	163
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	165

A FUNÇÃO ORIENTATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS ESTATÍSTICOS PARA INDUZIR MELHORIAS NA EDUCAÇÃO	169
Diogo Signor e Letícia Spíndola de Faria	

1 INTRODUÇÃO	170
2 O PAPEL ORIENTATIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	172
2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E SEU CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	174
3 A ALFABETIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE SANTA CATARINA	176
3.1 RESULTADO DOS MUNICÍPIOS	178
3.2 RESULTADO DAS ESCOLAS	179
3.3 RESULTADO DOS ALUNOS	180
3.4 RELAÇÃO INVESTIMENTO POR MATRÍCULA E PROFICIÊNCIA EM ALFABETIZAÇÃO	181
4 METODOLOGIA	183
5 RESULTADOS	188
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	192
REFERÊNCIAS	193
APÊNDICE	196

A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARAIBANOS: O QUE MUDOU CINCO ANOS APÓS EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019	199
Eduardo Ferreira Albuquerque e Sara Maria Rufino de Sousa	

1 INTRODUÇÃO	200
2 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS: BREVE HISTÓRICO	201
3 A REFORMA DE 2019 E A BUSCA PELA SUSTENTABILIDADE DOS RPPS	203
4 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO DA PARAÍBA	206
5 OS RPPS DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS APÓS CINCO ANOS DA REFORMA	211
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
REFERÊNCIAS	219

COMUNICAÇÃO NO CONTROLE EXTERNO: DA DUALIDADE À ALTERIDADE	222
Gabriela Dias de Medeiros Dantas e Shárada Soares Jewur	

1 INTRODUÇÃO	223
2 ANTAGONISMO E BUROCRACIA: IMPASSES NA COMUNICAÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E GESTORES	224
3 DA REPRESSÃO AO DIÁLOGO: TRANSFORMANDO O CONTROLE EXTERNO EM UM PROCESSO DE APRENDIZAGEM COLETIVA	227

4 A IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO E DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDITORIAS OPERACIONAIS SEGUNDO AS NBASP	229
5 O PAPEL DO DIÁLOGO E DO ENGAJAMENTO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	232
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	233
REFERÊNCIAS	235

CONTROLE EXTERNO INTEGRADO: CONTRIBUIÇÕES DO TCU EM PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DA REDE DE TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS 239
Igor Pereira Oliveira

1 INTRODUÇÃO	240
2 MÉTODO DE PESQUISA	241
3 EFICIÊNCIA HOSPITALAR	242
4 PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO	243
5 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	243
6 FOLHAS DE PAGAMENTO	244
7 AUDITORIA EM PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	245
8 OBRAS PARALISADAS	246
9 SANEAMENTO BÁSICO	247
10 EMENDAS PARLAMENTARES	248
11 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	249
12 PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS	251
13 CONSIDERAÇÕES FINAIS	253
REFERÊNCIAS	254
APÊNDICE – ASSUNTOS RECORRENTES NA REDE INTEGRAR	259

TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA INTERPRETAÇÃO HARMÔNICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 261
João Victor Tayah Lima

1 INTRODUÇÃO	262
2 CARGOS EM COMISSÃO: UM MAL NECESSÁRIO OU DESNECESSÁRIO?	263
3 O CONTROLE DE ADMISSÃO DE PESSOAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	265
4 HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE CONTROLE EXTERNO DOS CARGOS EM COMISSÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	269
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	273
REFERÊNCIAS	274

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE COMPLEMENTARIEDADE A AUDITORIAS OPERACIONAIS 277
Joubert Ferreira da Silva Neto, Pamela Barbosa Engel e Juliana Alves Prates Caminha de Castro

1 INTRODUÇÃO	278
2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	280
3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM COMPLEMENTARIEDADE ÀS AUDITORIAS OPERACIONAIS: UMA PROPOSTA PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)	285
3.1 ABORDAGEM DA AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO TCE/BA NAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES	286
3.2 PERSPECTIVAS DE COMPLEMENTARIEDADES ENTRE AUDITORIA OPERACIONAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	288
4 METODOLOGIA	291
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS DA PESQUISA	292
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	294
REFERÊNCIAS	295

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: GOVERNANÇA ESTRATÉGICA, INOVADORA E SUSTENTÁVEL 298
Karina Ramos Travaglia e Domingos Augusto Taufner

1 INTRODUÇÃO	299
2 GOVERNANÇA PÚBLICA	300
3 TRIBUNAIS DE CONTAS	302
4 O SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	303
4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	303

4.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	304
4.3 PROJETOS ESTRATÉGICOS	305
4.4 SISTEMA DE GOVERNANÇA	305
4.5 DESEMPENHO INSTITUCIONAL	307
4.6 CAPACIDADE DE RESPOSTA	308
4.7 TRANSPARÊNCIA.....	309
4.8 INTEGRIDADE	310
4.9 SUSTENTABILIDADE	310
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	311
REFERÊNCIAS.....	313

FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL E PATRIMÔNIO CULTURAL: A COMPETÊNCIA DA ENTIDADE FISCALIZADORA EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE CULTURAL..... 317

Lúcia Patrício de Souza Araújo, Luciano Andrade Farias e Marcílio Toscano Franca Filho

1 INTRODUÇÃO	318
2 O MEIO AMBIENTE COMO MACROBEM JURÍDICO: FUNDAMENTOS PARA UMA PROTEÇÃO INTEGRADA.....	320
3 A COMPETÊNCIA DA ENTIDADE ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE: DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA À PLENA RESPONSABILIDADE	326
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	328
REFERÊNCIAS.....	330

A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 333

Rafael Sousa Fonsêca, Carlos Pinna de Assis Junior e Tatiana Fortes Litwinski

1 INTRODUÇÃO	334
2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	336
3 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: A BUSCA DA EFETIVAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA NATUREZA POLIFACÉTICA.....	342
4 CONSTITUCIONALISMO DIGITAL COMO APORTE TEÓRICO PARA FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA	345
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	347
REFERÊNCIAS.....	348

AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL A PARTIR DO IEGM: ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE VALIDAÇÃO EM ALAGOAS (2025)..... 350

Raiane Souza Taveira, Alisson Moreira, e Emmanuelle França

1 INTRODUÇÃO	351
2 REFERENCIAL TEÓRICO	352
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL.....	352
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY.....	353
2.3 O IEGM COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL	353
2.4 EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA	356
2.5 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE	357
2.6 DIÁLOGO COM A LITERATURA INTERNACIONAL: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E GOVERNANÇA.....	358
3 METODOLOGIA.....	360
3.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA.....	360
3.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE.....	361
3.3 DELIMITAÇÃO E LIMITAÇÕES	361
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	361
4.1 EDUCAÇÃO.....	362
4.2 SAÚDE	363
4.3 MEIO AMBIENTE	364
4.4 CIDADES	364
4.5 SÍNTESE COMPARATIVA	365
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	367
REFERÊNCIAS.....	368

GOVERNANÇA COLABORATIVA NA PRIMEIRA INFÂNCIA: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS 371

Gilson Araújo

1 INTRODUÇÃO	372
2 MARCO CONCEITUAL	373
2.1 GOVERNANÇA COLABORATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	373
2.2 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA	376
3 ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS.....	378
3.1 O COMITÊ TÉCNICO DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO IRB.....	379
3.2 AUDITORIA NACIONAL COORDENADA NOS PROGRAMAS DE VISITAS DOMICILIARES	380
3.3 PRIMEIRA INFÂNCIA NA CONTA CERTA (TCE/PI).....	381
4 ONDE ESTÃO OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GOVERNANÇA COLABORATIVA?.....	383
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	385
REFERÊNCIAS.....	386

CONSOLIDAÇÃO E APRIMORAMENTO DO TELETRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ 390

Soliane Fernandes Guimarães e Jessika Caroline Souza Costa

1 INTRODUÇÃO	391
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	392
3 METODOLOGIA.....	394
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TELETRABALHO NO TCE/PA.....	395
4.1 HISTÓRICO E NORMATIZAÇÃO DO TELETRABALHO NO TCE/PA.....	395
4.2 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ATUAIS DO TELETRABALHO NO TCE/PA.....	396
5 PROPOSTAS DE CONSOLIDAÇÃO E APRIMORAMENTO DO TELETRABALHO NO TCE/PA.....	402
5.1 APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO.....	402
5.2 INVESTIMENTO EM TECNOLOGIA.....	403
5.3 CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	403
5.4 COMUNICAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL.....	403
5.5 AVALIAÇÃO PERIÓDICA.....	404
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	404
REFERÊNCIAS.....	405

DINÂMICAS, TENSÕES E ESTRATÉGIAS NA GOVERNANÇA COLABORATIVA: UMA ANÁLISE DA INICIATIVA LIDERADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO TOCANTINS..... 407

Suzana Gilioli C. Nunes, André Luiz de Matos Gonçalves, Mário Vasconcellos Sobrinho e Fernando Augusto Matte Garcia

1 INTRODUÇÃO	408
2 GOVERNANÇA COLABORATIVA: CONCEITOS, DINÂMICAS E DESAFIOS.....	409
3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E A DINÂMICA COLABORATIVA DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RUMO A UM REMODELAMENTO DA DINÂMICA DE CONTROLE	415
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	417
5 DISCUSSÃO E RESULTADOS: GOVERNANÇA COLABORATIVA NA INICIATIVA "PRIMEIRA INFÂNCIA" DO TCE/TO418	
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	422
REFERÊNCIAS.....	423

DEMANDAS ESTRUTURAIS E CONTROLE EXTERNO: A VIABILIDADE DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO ESTRUTURAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 430

Tais Fernanda Kusma e Edelman Ricardo Buchta

1 INTRODUÇÃO	431
2 TRIBUNAIS DE CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	433
2.1 CONSENSUALIDADE PERANTE AS CORTES DE CONTAS	434
3 DEMANDAS ESTRUTURAIS E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	436
3.1 ORIGEM.....	436
3.2 DEMANDAS E PROCESSOS ESTRUTURAIS.....	437
3.3 CARACTERÍSTICAS.....	438
3.4 JUDICIALIZAÇÃO E EXPERIÊNCIAS ESTRUTURAIS NO JUDICIÁRIO	441

4 PENSANDO UM PROCESSO ADMINISTRATIVO ESTRUTURAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	442
4.1 CONCEITO E DELIMITAÇÃO INICIAL	442
4.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES	445
4.3 VIABILIDADE TEÓRICA E POTENCIALIDADES	447
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	449
REFERÊNCIAS	452

O REFIS ENQUANTO MEIO ALTERNATIVO DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA: UM OLHAR INOVADOR, TELEOLÓGICO E PROPOSITIVO, À LUZ DA RAZOABILIDADE E DA JUSTIÇA FISCAL	455

Vitor Ferreira Fidelis da Silva

1 INTRODUÇÃO	456
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	458
2.1 ATLAS DA DÍVIDA ATIVA	458
2.2 A QUESTÃO DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL QUANDO COMPARADA À CENA INTERNACIONAL	459
2.3 NOVOS PARADIGMAS JURISPRUDENCIAIS E LEGISLATIVOS	460
2.4 MEIOS ALTERNATIVOS DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	461
2.5 COMPREENSÃO TEÓRICA PRELIMINAR SOBRE OS PARCELAMENTOS	461
3 ANÁLISE DA REALIDADE ATUAL DOS PARCELAMENTOS ESPECIAIS (REFIS): UMA REFLEXÃO SOB O PONTO DE VISTA DA JUSTIÇA FISCAL	464
3.1 INSTITUIÇÃO DE REFIS POR MEIO DE DECRETO	465
3.2 AUSÊNCIA DO CARÁTER EXTRAORDINÁRIO	465
3.3 PRAZOS EXCESSIVAMENTE LONGOS PARA PAGAMENTO	466
3.4 ABRANGÊNCIA E MIGRAÇÃO ENTRE PARCELAMENTOS	467
3.5 ELEVADO PERCENTUAL DE DESCONTO OFERECIDO NOS PARCELAMENTOS	468
3.6 AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DOS DESCONTOS	469
3.7 AUSÊNCIA DE ANÁLISE PRÉVIA DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO CONTRIBUINTE	470
3.8 REALIZAÇÃO DE REFIS EM ANO ELEITORAL	471
4 DISCUSSÃO TELEOLÓGICA E UMA NOVA VISÃO PROPOSITIVA RESPEITO DOS PARCELAMENTO ESPECIAIS	472
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	473
REFERÊNCIAS	474

EDITORIAL

O Instituto Rui Barbosa (IRB), a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas brasileiros, reafirma a sua vocação como catalisador de boas práticas e de novas fronteiras do controle externo brasileiro. Por meio de suas frentes estratégicas de ensino, pesquisa e extensão, a instituição tem promovido o contínuo aperfeiçoamento da fiscalização e monitoramento da gestão pública, fortalecendo as atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, a Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC) exerce papel importante na disseminação de produções técnicas e científicas oriundas das Cortes de Contas, mas também de acadêmicos e de especialistas dedicados ao estudo da administração pública, com ênfase no controle.

A sétima edição da Revista reúne contribuições que refletem a transformação do controle externo diante dos complexos desafios contemporâneos. São abordagens inovadoras que contemplam a análise de políticas públicas intersetoriais — que demandam novas metodologias de auditoria —, o uso de estratégias indutoras de práticas sustentáveis, a aplicação da TI Verde como vetor de eficiência e responsabilidade ambiental, bem como o fortalecimento de mecanismos de participação social, especialmente em regiões de grande diversidade, como a Amazônia.

Ao integrar essas vertentes, a RTTC não apenas estimula a reflexão qualificada, mas também fortalece o diálogo entre tribunais, gestores e cidadãos, em prol de uma gestão pública mais transparente, eficaz e alinhada aos anseios sociais.

Reiteramos, assim, o compromisso do IRB com a produção e o compartilhamento do conhecimento, certos de que o debate fundamentado constitui alicerce indispensável para o aprimoramento contínuo do controle público e para a consolidação de uma cultura de integridade e resultados em benefício da sociedade.

Edilberto Carlos Pontes Lima

Presidente do Instituto Rui Barbosa

APRESENTAÇÃO

O Instituto Rui Barbosa, na qualidade de Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas do Brasil, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, tem a satisfação de apresentar a Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC) - Ano 7.

Como Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa, reafirmo que a excelência do Controle Externo está intrinsecamente ligada à perenidade e a disseminação do conhecimento técnico-científico. Esta Revista não é apenas uma publicação; é o mais robusto vetor para o cumprimento dessa missão institucional, garantindo que o acervo de nossa expertise impulse o aperfeiçoamento da pública administração do Brasil.

A sétima edição da RTTC reflete um processo editorial de elevado rigor e consagra o princípio federativo na gênese do conhecimento, pois aqui estão articulistas de entes federados de todas as regiões do país.

A Revista está composta por 22 artigos criteriosamente selecionados por nossos prestigiosos avaliadores, que contaram com a contribuição técnica de mais de 50 autores entre especialistas, professores, mestres, doutores, servidores, procuradores e membros dos Tribunais de Contas, além dos tradicionais parceiros do sistema de controle externo. Em suas aproximadamente 500 páginas, o volume oferece um compêndio denso, alinhado com as novas competências das cortes de contas brasileiras que transbordam a hibridez de fiscalização e julgamento e aditam a atividade intelectual de avaliação de políticas públicas, soluções de conflitos e indutores de boas práticas.

O escopo da Revista Técnica aborda as dimensões mais críticas da administração pública e perpassa por vetores estratégicos que contemplam *accountability*, transparência, integridade, auditorias, análise de políticas públicas complexas, inovação e transformação digital, participação social, teletrabalho, validação de indicadores, recuperação da dívida ativa, governança e cidadania.

Boa leitura! Excelente proveito!

Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa.

A watercolor-style illustration of three classical columns with Corinthian capitals, set against a background of soft, grey clouds. The columns are rendered in shades of grey and white, with some darker tones on the capitals and flutes.

DOCTRINA

Artigos



DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE EXTERNO NAS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEXAS

CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR EXTERNAL CONTROL IN THE ANALYSIS OF COMPLEX PUBLIC POLICIES

Aline Mendonça de Andrade¹

Resumo: O artigo demonstra as peculiaridades das políticas públicas complexas, intersetoriais e articuladas em rede, e discute as possibilidades de evolução na atuação dos Tribunais de Contas para o aprimoramento do controle externo no contexto da Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), por meio da análise teórica e da demonstração do estudo de caso do levantamento sobre as ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes do **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente** (SGDCA). A complexidade observada no SGDCA pode ser compreendida e estendida para outros tipos de políticas públicas complexas em que os arranjos impõem desafios significativos para a gestão, a avaliação e o controle. Conclui-se que os Tribunais de Contas devem adaptar suas práticas para se tornarem indutores de melhorias das entregas públicas, utilizando novas metodologias, investindo em capacitação e atuando em rede para fortalecer a governança pública.

Palavras-chave: controle externo; políticas públicas complexas; pós-nova gestão pública; intersetorialidade; redes de políticas públicas.

Abstract: The paper demonstrates the peculiarities of complex, intersectoral and networked public policies and discusses the possibilities for evolution in the performance of the Audit Courts to improve external control in the context of the Post-New Public Management (P-NGP, in portuguese), through theoretical analysis and demonstration of the case study of the survey on the actions and public policies developed by the entities of the System for the Guarantee of the Rights of Children and Adolescents (SGDCA, in portuguese). The complexity observed in the SGDCA can be understood and extended to other types of complex public policies in which the arrangements impose significant challenges for management, evaluation and control. It is concluded that the Audit Courts must adapt their practices to become instigators of improvements in public deliveries, using new methodologies, investing in training and acting in networks to strengthen public governance.

Keywords: external control; complex public policies; post-new public management; intersectorality; Public policy networks.

¹ Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, gerente de auditoria, mestre em ciências contábeis pela Universidade Federal da Bahia, especialista em gestão pública pela Faculdade Visconde de Cairu, graduada em Fisioterapia pela Universidade Católica do Salvador e Ciências Contábeis pela Universidade Salvador. Atualmente, cursando matéria como aluna especial do curso de doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia.

1 INTRODUÇÃO

A evolução dos modelos de gestão do Estado tem sido acompanhada por transformações significativas no papel e nas abordagens do controle da administração pública. O controle externo, por meio dos Tribunais de Contas, tem modificado sua atuação ao incorporar, em sua missão, o exercício do controle em nome da sociedade, ampliando sua participação ao longo do ciclo das políticas públicas (Grin, 2020). Alinhado a essa tendência, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), em seu planejamento estratégico 2024-2027, definiu como missão exercer o controle externo com efetividade e tempestividade, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e para a melhoria dos resultados das políticas públicas, com vistas a impactar positivamente a vida dos cidadãos.

Em consonância com essa diretriz institucional, o TCE/BA vem expandindo progressivamente a realização de trabalhos que incorporam a análise de políticas públicas nas auditorias anuais das prestações de contas das unidades jurisdicionadas. Tais análises têm como base o Referencial de Controle de Políticas Públicas, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2020, o qual serve como instrumento para que auditores e gestores compreendam e apliquem boas práticas relacionadas ao desenho, execução e avaliação das políticas públicas, abrangendo as três fases do ciclo: formulação, implementação e avaliação.

Apartir dessas análises, a equipe técnica do TCE/BA tem emitido recomendações e determinações relevantes aos órgãos e entidades da administração pública estadual. Contudo, observa-se que essas auditorias, em sua maioria, concentram-se na perspectiva de um único órgão ou entidade, o que limita a compreensão mais abrangente de políticas públicas complexas, de natureza intersetorial e que envolvem múltiplos atores ao longo do ciclo. Essas características são típicas do atual modelo de gestão do Estado, identificado na literatura como Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), tradução de *Post-New Public Management*.

A agenda P-NGP corresponde a um conjunto de reformas que emergiu a partir da década de 2000, agregando iniciativas de reestruturação administrativa e propostas teóricas que visam superar os limites impostos pela Nova Gestão Pública (NGP) (Elvira; Bezerra, 2023). Nesse novo paradigma, há uma revalorização do papel do Estado e da burocracia pública, sem, no entanto, recorrer ao modelo hierárquico tradicional (Cavalcante, 2020).

Esse cenário valoriza a colaboração, a participação cidadã, a coordenação interorganizacional e a coprodução de serviços públicos, reconhecendo a complexidade inerente aos problemas sociais contemporâneos (Elvira; Bezerra, 2023; Cavalcante, 2020). No contexto da agenda P-NGP, os processos de formulação e implementação das políticas públicas apresentam peculiaridades que devem ser consideradas pelos Tribunais de Contas, como a dinamicidade dos contextos, o foco nas relações entre os diversos atores e a busca por eficácia nos atos administrativos (Christensen, 2012; Wildberger; Gileá, 2020; Cavalcante; Pires, 2018).

O arcabouço teórico de análise de políticas públicas no contexto da P-NGP abrange conceitos como transversalidade, intersetorialidade, subsistemas, comunidades e redes de políticas públicas. Especificamente, o presente artigo

enfoca a intersetorialidade e a análise de redes. A intersetorialidade refere-se ao conjunto de ações em que diversos órgãos compartilham responsabilidades sobre uma mesma política pública (Marcondes; Sadir; Diniz, 2018). Já a análise de redes de políticas públicas destaca o relacionamento entre o Estado e os diversos grupos que buscam influenciar a formulação e a execução de políticas (Capella; Brasil, 2015).

As políticas públicas intersetoriais e em rede, por sua natureza, apresentam características que desafiam os modelos tradicionais de auditoria. A fragmentação de responsabilidades, a interdependência entre os atores, a dificuldade de estabelecer nexos causais claros entre ações e resultados e a necessidade de avaliar arranjos colaborativos complexos são alguns dos principais desafios identificados (Heller, 2019).

Diante disso, na era da P-NGP, a análise de políticas públicas complexas – que envolvem múltiplos órgãos, diferentes níveis de governo e diversos atores da sociedade civil – exige dos Tribunais de Contas o desenvolvimento de novas metodologias e competências capazes de capturar a dinâmica dessas políticas intersetoriais, articuladas em rede, bem como os resultados sistêmicos por elas produzidos. Nesse contexto, busca-se responder à seguinte pergunta: quais são os desafios e as perspectivas para que os Tribunais de Contas atuem na análise de políticas públicas intersetoriais e em rede?

Para ilustrar essa discussão, este artigo apresenta, como estudo de caso, a experiência do TCE/BA no levantamento de informações realizado no âmbito do projeto Infância Segura, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Esse projeto, desenvolvido e finalizado em 2024, teve como objetivo reunir informações sobre ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) na prevenção e no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, bem como mapear riscos relevantes para auditorias futuras. O SGDCA constitui um exemplo emblemático de políticas públicas que demandam articulação intersetorial e atuação em rede, envolvendo diversos atores governamentais e da sociedade civil em diferentes níveis de atuação.

Além de detalhar o trabalho realizado pelo TCE/BA, este artigo também apresenta o resultado consolidado do levantamento nacional, com informações sobre o SGDCA coletadas por vinte Tribunais de Contas. O documento foi publicado em 2024 pela Atricon, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), e encontra-se disponível no *site* da entidade.

O objetivo do presente artigo é, a partir da articulação entre análise teórica e estudo de caso, evidenciar as especificidades das políticas públicas complexas, intersetoriais e em rede, bem como discutir as possibilidades de evolução dos Tribunais de Contas no aprimoramento do controle externo, no contexto do modelo de gestão de Estado vigente.

A relevância desta pesquisa reside na sua contribuição ao debate acadêmico sobre controle externo, governança pública e análise de políticas públicas, especialmente no que tange às abordagens intersetoriais e em rede. Do ponto de vista prático, espera-se que as reflexões apresentadas possam subsidiar a atuação dos Tribunais de Contas e de outros órgãos de controle, bem como dos gestores

públicos, no aperfeiçoamento das estratégias de formulação, implementação e avaliação de políticas complexas, promovendo uma gestão pública mais efetiva e responsiva às necessidades da população.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais três seções: a fundamentação teórica, que discute as competências dos Tribunais de Contas, os trabalhos de auditoria, a evolução do modelo de gestão do Estado e as principais características do P-NGP, com ênfase nas políticas públicas intersetoriais e em rede; a análise e discussão dos resultados, na qual são apresentados o estudo de caso com informações sobre o levantamento do SGDCA e os resultados do consolidado nacional, além das reflexões sobre os desafios e perspectivas identificados; e, por fim, as considerações finais, que sintetizam os principais achados e indicam caminhos para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica desta pesquisa está alicerçada em dois itens. O primeiro trata dos Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo, responsáveis pela fiscalização da administração pública, e sua evolução como colaborador da gestão pública nas análises de políticas públicas. O segundo versa sobre o modelo de gestão do estado atualmente vigente, o P-NGP, as políticas públicas intersetoriais e as redes de políticas públicas.

2.1 AS AUDITORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Tribunal de Contas é uma instituição técnica com extenso rol de competências constitucionais (emitir pareceres prévios, julgar contas dos administradores públicos, competências relacionadas ao exercício fiscalizatório, dentre outras) e de extrema importância para a manutenção do Estado Nacional e Democrático de Direito (Cardoso; Viana, 2020). A Constituição Federal conferiu aos Tribunais de Contas do Brasil amplas atribuições que transcendem a mera verificação de legalidade. Suas competências abrangem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, buscando também a economicidade e a legitimidade dos gastos públicos (Brasil, 1988).

Concretizando a competência fiscalizatória, o corpo técnico de auditores dos Tribunais de Contas realiza auditorias que, a depender do foco, se enquadram no tipo conformidade, operacional ou financeira. Em relação aos trabalhos de auditoria, verifica-se que, no Brasil, se prepondera o tipo de auditoria de conformidade (Chamoun, 2020). As auditorias de conformidade visam fornecer aos usuários previstos informações sobre se as entidades públicas auditadas seguem decisões parlamentares, leis, atos legislativos, políticas, códigos estabelecidos e termos acordados (Instituto Rui Barbosa, 2021b). Esses tipos de trabalhos buscam controlar as ações governamentais produzidas a partir do modelo burocrático hierárquico de governo (Chamoun, 2020).

Conforme o trabalho de Heller (2019), o relativo fracasso dos governantes

na satisfação dos anseios sociais reacendeu o debate acerca da legitimidade das instituições estatais e da necessidade de participação popular para a construção de democracia. Cardoso e Viana (2020) atribuem as disfunções na implantação de políticas públicas à falta de um planejamento de longo prazo na administração pública. Nesse cenário, a demanda pela efetividade dos órgãos de controle externo se potencializou e os Tribunais de Contas surgem como um protetor do erário e promotor da boa administração pública, sendo uma forma peculiar de tutela de direitos (Heller, 2019; Cardoso; Viana, 2020).

No entanto, para a análise das entregas públicas, as auditorias de conformidade se mostraram insuficientes. Dessa forma, impulsionados pelas transformações administrativas advindas da reforma do Estado pela Nova Gestão Pública (NGP), os Tribunais de Contas incorporaram a auditoria operacional (ou de desempenho) como um tipo de trabalho que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (Grin, 2020; Instituto Rui Barbosa, 2021a).

Por meio das auditorias operacionais, o TCU vem ampliando sua atuação na análise de políticas públicas desde 2005 (Grin, 2020). Essa atribuição tem sido exercida com bastante desenvoltura por diversos Tribunais de Contas do país, já tendo sido avaliados programas de transporte escolar, de merenda escolar, de qualidade de atendimento dos serviços de saúde, de segurança pública, de funcionamento do sistema prisional, entre inúmeros outros (Lima; Diniz, 2018).

Lima e Diniz (2018) reforçam a importância das auditorias operacionais, pois os seus resultados proporcionam meios para que os administradores públicos utilizem recomendações no intuito de colaborar com o desempenho de suas instituições, facilitar a tomada de decisões, reduzir custos, iniciar ou supervisionar ações corretivas, auxiliar os governos a resolver desafiantes problemas locais, nacionais e globais além de contribuir, em geral, com o avanço da governança pública. Para os autores, as experiências brasileiras com as auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas envolvem a avaliação de políticas públicas, programas e atividades governamentais.

Heller (2019) aprofunda a análise da legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas e se posiciona concluindo que o órgão de controle externo converte-se em instrumento de participação social na gestão pública, ao fortalecer sua legitimidade democrática por meio de dois caminhos: oferecendo subsídios para o exercício da cidadania e incluindo o cidadão em seus processos fiscalizatórios e decisórios.

Mais recentemente, a atuação dos Tribunais de Contas avançou para a análise e avaliação de políticas públicas em sentido mais amplo, seguindo diretrizes internacionais com a publicação da NBASP 9020 que trata da avaliação da relevância e da utilidade das políticas públicas, analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos (Instituto Rui Barbosa, 2020). De acordo com De Castro e De Castro (2021), existe uma clássica distinção entre auditoria operacional, que possui como focos a economicidade, efetividade, eficiência e eficácia, e a avaliação de políticas públicas que foca na política pública em si, e não no agente que a executa. Para os autores, a NBASP 9020 é um caminho a ser percorrido

pelos Tribunais de Contas, já que trata de uma visão dialógica, não sancionadora e pautada na participação das partes interessadas na política pública em análise, visando maior relevância e impacto na escolha de atitudes que melhoram a qualidade de vida das pessoas.

O trabalho de Chamoun (2020) apresenta uma proposta de atuação contemporânea para os Tribunais de Contas com base em três ciclos estratégicos. Para o autor, no primeiro ciclo incluem os métodos de trabalhos já consolidados nos Tribunais de Contas que são os trabalhos de auditoria tradicionais: conformidade, financeira e operacional. No entanto, o referido autor sugere outros ciclos ainda com potencial inexplorado, indicando a adição de uma maior carga de responsabilidade para esses órgãos de controle.

Chamoun (2020) inclui o ciclo 2 como os trabalhos dos Tribunais de Contas na avaliação de ciclos de políticas públicas, visando garantir a efetividade das ações governamentais, evitando controles excessivos que causem mais burocracia e paralisia. Por fim, o autor cita o ciclo 3 como o momento em que os Tribunais de Contas adquirem as habilidades necessárias para fornecer supervisão, visão e previsão sobre a atuação dos governos.

Considerando a estrutura proposta por Chamoun (2020), verifica-se que o TCE/BA já se encontra atuando no segundo ciclo estratégico, por meio de análises do ciclo de políticas públicas estaduais, inseridas nas auditorias da prestação de contas anuais das unidades jurisdicionadas. Apesar da aparente evolução, percebe-se que esses trabalhos, por sua natureza, são predominantemente de conformidade e se limitam a opinar acerca da atuação de um único órgão responsável pela política.

De acordo com Windberger e Gileá (2020), é necessário alterar a forma de análise do controle externo se afastando do modelo burocrático de controle, focado em aspectos estritos da formalidade e buscar analisar os resultados da ação governamental sob o ponto de vista da eficácia social, considerando as características da P-NGP. Nesse sentido, faz-se necessário conhecer o modelo de gestão do Estado, atualmente vigente, para que o controle externo possa aprimorar seus trabalhos, principalmente, no que se refere às análises de políticas públicas.

2.2 P-NGP, POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A evolução dos modelos de administração pública no Brasil reflete transformações mais amplas na relação entre Estado e sociedade. O modelo burocrático, também chamado de burocracia weberiana, baseado em hierarquia, normas estritas e estabilidade, predominou até a segunda metade do século XX, como principal teoria da administração pública, sendo preconizada como um modelo ideal a ser adotado pelos países (Wildberger; Gileá, 2020). A partir da década de 1990, com a influência de reformas neoliberais e o avanço do ideário gerencialista, ganha força a NGP, centrada na eficiência, na orientação para resultados e na *accountability* (Hood, 1991; Barzelay, 2001).

Para Dunleavy *et al.* (2006), o NGP tem forte influência de conceitos e métodos oriundos do mercado financeiro e da teoria da escolha racional, se baseando em três diretrizes: a descentralização, a concorrência e o incentivo. Apesar de ter sido uma

revolução para o modelo burocrático, os autores apresentam uma série de críticas que culminaram com o fato de o modelo não solucionar os problemas sociais, uma vez que o NGP aumentou radicalmente a complexidade institucional e política, principalmente considerando o cenário de avanço da tecnologia da informação e comunicação nas últimas décadas.

De acordo com Elvira e Bezerra (2023), em meados dos anos 2000 surge um novo arcabouço teórico para explicar a complexidade da administração pública, o P-NGP, que tem por objetivo a busca pela eficácia social por meio de serviços eficazes. Os autores colocam como características da matriz conceitual do P-NGP a provisão dos serviços em rede, sob a coordenação do Estado, a participação dos cidadãos no desenho e execução das políticas públicas e a profissionalização dos servidores, com um perfil interdisciplinar.

O P-NGP possui como diretriz axiológica a governança, que é a capacidade de o Estado implementar políticas públicas de forma satisfatória, mediante o estabelecimento de arranjos institucionais modernos nos quais a sociedade civil detém participação ativa na formulação, execução e avaliação da ação administrativa (Windberger; Gileá, 2020). Reconhecendo a complexidade dos problemas sociais, a administração passa a criar arranjos de gestão a fim de viabilizar a integração de políticas públicas (Marcondes; Sadir; Diniz, 2018). Para Chamoun (2020), a principal característica da governança pública é a crescente dependência das instituições dos setores privado e da sociedade civil para, em conjunto, cumprirem as metas do governo que são de interesse da sociedade.

As reformas observadas no período P-NGP buscaram aprimorar a coordenação horizontal das organizações governamentais e não governamentais num ambiente em que a organização pública se torna cada vez mais complexa e multifuncional (Christensen, 2012). Cavalcante (2020) descreve dois mecanismos basilares para a governança do Poder Executivo. No primeiro pilar, o autor cita a responsividade e prestação de contas, em que a administração pública analisa o desempenho com base em resultados e impactos, não apenas para subsidiar o processo decisório e as políticas públicas baseadas em evidências, mas também para propiciar um maior controle sobre a implementação das medidas. O direcionamento é o segundo pilar, onde apresenta os esforços de coordenação governamental, numa perspectiva de construção de colaboração, parcerias e redes, não só restritas à arena intragovernamental, mas também às demais esferas de governo, sociedade e iniciativa privada.

Na fase P-NGP, termos como transversalidade, intersetorialidade, subsistema, comunidade e redes de políticas públicas são comumente utilizadas para descrever políticas complexas. O termo intersetorialidade remete à superação da lógica fragmentada, onde a política pública é desenhada com base no compartilhamento de objetivos na ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, resultando numa intervenção inovadora capaz de gerar resultados melhores (Marcondes; Sadir; Diniz, 2018). Trata-se de uma nova forma de abordagem das necessidades da população, pautada na complementaridade de setores e na perspectiva da superação da fragmentação (Schtuz; Mito, 2010).

Paralelamente à discussão sobre intersetorialidade, o conceito de políticas públicas em rede ganhou proeminência. A elevada complexidade e mudanças

aceleradas na dinâmica da administração pública tem levado governos a passarem a prover serviços, bens e políticas públicas por meio de parcerias entre os agentes públicos, econômicos e sociais (Chamoun, 2020). Nessa perspectiva, os gestores públicos passam a ser encarados como gestores de redes e líderes de parcerias e devem desenvolver habilidades para que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais efetiva, como a capacidade de inovação, flexibilidade e versatilidade (Christensen, 2012; Chamoun, 2020).

Chamoun (2020) nomeia como “tríplice parceria” a atuação governamental operacionalizada por meio de redes para produzir bens, serviços e políticas públicas envolvendo agentes públicos, privados e sociais. Ainda não existe consenso na literatura para os conceitos de subsistemas de políticas, comunidades e redes, no entanto, esses termos passaram a ser considerados como unidade de análise privilegiada em abordagens recentes sobre o processo de políticas públicas (Capella; Brasil, 2015).

De acordo com Capella e Brasil (2015), o primeiro autor a definir subsistemas foi J. Leiper Freeman, em 1955, como um espaço para discussão de temas específicos, construção de problemas públicos e formulação de soluções, havendo interações entre o conjunto restrito de participantes, que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros. Esses participantes se utilizam de estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses.

Na evolução conceitual, Capella e Brasil (2015) apresentam a definição de redes temáticas, tradução do termo *issue networks*, apresentado por Heclo em 1978, em que se define como um espaço com ampla participação daqueles que tem interesse intelectual ou emocional sobre determinada política e seus problemas. A partir daí, surge a ideia desenvolvida por Rhodes, em 1988, sobre as redes de políticas públicas (*policy networks*), numa perspectiva pluralista, sendo arranjos mais ou menos estáveis de atores interdependentes (organizações governamentais, empresas, associações civis, especialistas etc.) que se articulam em torno de problemas ou áreas específicas de política pública, trocando recursos, informações e negociando soluções (Capella; Brasil, 2015).

Diante do exposto, a análise dessas políticas complexas requer a compreensão tanto da lógica intersetorial quanto da dinâmica das redes (as interações, relações de poder e fluxos de informação entre os atores envolvidos). Os atores que participam dessas redes intersetoriais são diversos e desempenham papéis variados, como órgãos governamentais de diferentes níveis (federal, estadual, municipal) e setores (saúde, educação, assistência, justiça etc.), organizações da sociedade civil, setor privado, universidades e comunidades locais. Para Schneider (2005, p. 38), essas são as características da política pública articulada em rede:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente

duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.

4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.

5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

Dessa forma, no que se refere às análises de políticas públicas realizadas por Tribunais de Contas, Windberger e Gileá (2020) realizaram uma crítica aos órgãos de controle, uma vez que consideram que os trabalhos são envolvidos em modelos burocráticos ortodoxos que não consideram as novas relações complexas estabelecidas entre Poder Executivo, demais Poderes, sociedade civil e mercado, concluindo que é necessária a quebra do paradigma da formalidade.

Diante da perspectiva de evolução dos trabalhos desenvolvidos pelos Tribunais de Contas no âmbito das análises de políticas públicas consideradas complexas, foi apresentado o levantamento de informações, realizado pelo TCE/BA e 19 Tribunais de Contas de outras unidades da federação, sobre ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes do SGDCA na prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. A apresentação do estudo de caso oferece um panorama dos obstáculos e perspectivas para a análise de políticas públicas intersetoriais, estruturadas em redes, o que será abordado na próxima seção.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise da atuação do controle externo frente às políticas públicas complexas ganha contornos concretos ao serem examinadas experiências práticas. Este artigo utiliza como estudo de caso o levantamento de informações, realizado pelo TCE/BA em 2024, focado no SGDCA para o projeto Infância Segura da Atricon.

O SGDCA representa um modelo de política pública que exige, por sua própria natureza, uma robusta articulação intersetorial e uma efetiva operação em rede, envolvendo múltiplos atores governamentais e da sociedade civil para assegurar a proteção integral infantojuvenil. A partir da apresentação do caso, foram discutidos os obstáculos para a efetivação das ações governamentais estruturadas em rede e apresentadas as perspectivas de evolução do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, no contexto do P-NGP.

3.1 O LEVANTAMENTO SOBRE O SGDCA

Em 2024, a Atricon organizou o Levantamento Nacional sobre o SGDCA, sendo uma fiscalização ordenada no tema: *Infância Segura: Fiscalização Nacional Contra a Violência Infantil*, inserido no Planejamento Estratégico da Atricon no eixo “Segurança”. Por meio desse trabalho, a Atricon pretendeu fiscalizar as ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes do SGDCA na prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes abrangendo todo o território nacional brasileiro incluindo dados de 2023 e 2024.

Ao sistematizar dados, mapear fluxos institucionais e analisar a atuação

integrada dos entes públicos, o levantamento de auditoria fortalece a capacidade do controle externo de promover mudanças estruturais, ampliar a prevenção e garantir respostas mais efetivas às violações de direitos, reafirmando o compromisso das Cortes de Contas com a promoção da dignidade humana desde a infância. Antes de apresentar o estudo de caso, cabe trazer, de forma resumida, informações sobre SGDCA para compreender o seu caráter intersetorial e de articulação em rede.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a segurança como um direito social e fundamental (arts. 5º e 6º), e define a segurança pública, no art. 144, como dever do Estado e direito de todos, voltada à preservação da ordem pública e da integridade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). Tal diretriz está em harmonia com tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No caso de crianças e adolescentes, o conceito de segurança pública adquire o sentido ampliado de proteção integral, diante da gravidade da violência que impacta seu desenvolvimento físico, emocional e social.

Como resposta, o Estado brasileiro instituiu o SGDCA, por meio da Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, regulamentada pelo Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018, que estabeleceu procedimentos que asseguram um atendimento especializado e integrado, prevenindo a revitimização e promovendo a proteção integral (Brasil, 2017; Brasil, 2018). A revitimização ocorre quando crianças e adolescentes são expostos a procedimentos que possam agravar seu sofrimento, gerando uma violência institucional (Brasil, 2017).

O sistema visa assegurar que todos os entes públicos – municipais, estaduais e federais – atuem de maneira integrada e coordenada com a sociedade e entidades não-governamentais para prevenir, enfrentar, acolher e remediar situações de violência, garantindo a proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de modo que as crianças e adolescentes não sejam revitimizados, assegurando-lhes um atendimento humanizado e integrado (Brasil, 2017).

Farinelli e Pieri (2016), após revisão bibliográfica da configuração e da atuação do SGDCA, concluíram que o Brasil é um país de paradoxos, uma vez que possui uma legislação avançada em relação à previsão dos direitos da criança e do adolescente, no entanto, são constatadas condições de violação e desrespeito a esses direitos.

No olhar de Lessa (2011), o desenho em rede do SGDCA para garantia, proteção e defesa da criança e do adolescente é mais do que um desejo ou uma utopia, é a consagração da Resolução n. 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), de 19 de abril de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGDCA, ao instituir noções de corresponsabilização já presentes no preceito constitucional expresso no artigo 227 da Constituição Federal Brasileira, citado a seguir:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, capítulo VII).

Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram esse Sistema deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação: defesa dos direitos humanos, promoção dos direitos humanos e controle da efetivação dos direitos humanos (Brasil, 2006).

3.2 SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO TCE/BA NO LEVANTAMENTO

Em junho de 2024, o TCE/BA foi convidado pela Atricon para participar do levantamento nacional sobre o SGDCA. O projeto foi coordenado por um Comitê Executivo, composto por representantes dos Tribunais de Contas do Distrito Federal, Rondônia e Piauí. Além disso, o projeto também contou com a parceria do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da Coalizão brasileira pelo fim da violência contra crianças e adolescentes e do Fórum brasileiro de segurança pública.

O TCE/BA designou um auditor de controle externo para participar da oficina ministrada pelos membros do Comitê Executivo do projeto. Cada auditor ficou responsável por coletar dados da respectiva unidade da federação, realizando diversas técnicas de fiscalização, tais como: entrevistas, inspeções *in loco*, solicitação e análise de documentos, para, ao final, responder a um questionário eletrônico com 85 questões, inserido no sistema Avalia, da Atricon.

Para a coleta de dados, o Comitê Executivo prescreveu a realização de entrevistas com aproximadamente dez órgãos públicos, quatro representantes de instâncias colegiadas e dois representantes de outras instâncias. Além disso, estavam previstas as visitas *in loco* nos locais onde são feitos os serviços periciais, nas delegacias especializadas, em algum conselho tutelar e em Centros de Atendimento Integral.

Seguindo as orientações do Comitê Executivo, o TCE/BA coletou as informações, por meio de solicitações de auditoria e/ou por meio de entrevistas, junto aos seguintes órgãos públicos: Ministério Público do Estado; Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria de Justiça e Direitos Humanos; Secretaria de Segurança Pública; Polícias Civil e Militar; Secretaria de Educação; Secretaria de Planejamento; Casa Civil; Defensoria Pública e Tribunal de Justiça.

Além desses órgãos, o TCE/BA levantou, presencialmente, dados na Delegacia especializada de repressão a crimes praticados contra crianças e adolescentes, nos serviços periciais do Instituto Médico Legal, no serviço Viver vinculado à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, onde são atendidas e acompanhadas as vítimas de violência sexual e seus familiares, e no Conselho Tutelar do bairro de Pernambués, em Salvador (BA).

O Comitê Executivo sugeriu coletar dados em conselhos e comitês previstos legalmente para atuarem no SGDCA. Dentre essas estruturas, o TCE/BA obteve informações do Comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA) e do Comitê de enfrentamento ao abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes.

Não foi possível coletar dados do Comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de

violência, previsto na Resolução n. 235, de 12 de maio de 2023, do Conanda e art. 9º, I do Decreto 9.603/2018, uma vez que, no estado da Bahia, essa instância ainda não foi constituída.

O TCE/BA entrevistou também o representante do Conselho Tutelar visitado pela auditoria e o coordenador estadual do Sistema de Informação para Infância e Adolescência – Conselho Tutelar (SIPIA-CT), servidor vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Por fim, foi necessário também coletar dados por meio do auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, especificamente sobre o percentual dos municípios do estado que possuiu, no exercício de 2023, dotação orçamentária específica para funcionamento dos respectivos Conselhos Tutelares.

Após coleta e análise dos dados, o passo seguinte foi a validação das informações coletadas e o preenchimento do questionário inserido no sistema Avalia da Atricon, segregado em cinco dimensões, considerando aspectos da gestão e execução da política pública de proteção da criança e adolescente: governança da política, prevenção, repressão e acolhimento, dados e estatísticas, além da captação de boas práticas.

Em 25/10/2024, o TCE/BA concluiu o preenchimento do questionário no sistema Avalia e, posteriormente, emitiu um relatório para tramitação interna, considerando que o levantamento se constituiu como uma excelente peça para subsidiar o planejamento de futuras auditorias sobre o tema.

O resultado do levantamento realizado pelo TCE/BA não foi apresentado neste trabalho, uma vez que a Resolução n. 163, de 10 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o acesso à informação e sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação, no âmbito do TCE/BA, permite a divulgação de informações relativas ao exercício do controle externo após as deliberações dos colegiados do TCE/BA, ou no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, contados do término do exercício a que se referem, ou o que ocorrer primeiro (Bahia, 2015). Nenhuma das duas hipóteses já se concretizaram, dessa forma, para subsidiar as discussões deste artigo, foi apresentado o resultado sobre o SGDCA referente aos dados consolidados dos 20 Tribunais de Contas que participaram do levantamento, já que o relatório emitido pela Atricon, em conjunto com o TCE/PI, já se encontra divulgado no *site* da Atricon.

3.3 SOBRE O RELATÓRIO NACIONAL DE LEVANTAMENTO

O Relatório de Levantamento Nacional trata-se do produto emitido pela Atricon em conjunto como TCE/PI, onde são apresentados os dados consolidados pelo Comitê Executivo, referentes às informações dadas pelos vinte Tribunais de Contas que preencheram o questionário no sistema Avalia. Antes da divulgação do resultado no *site* da Atricon, o resultado dessa consolidação de informações foi apresentado no IX Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado no mês de novembro de 2024, em Foz do Iguaçu-PR.

A principal conclusão do Relatório de Levantamento Nacional foi que a criança e o adolescente não são considerados prioridade absoluta no Brasil. Tal constatação decorreu das inúmeras fragilidades identificadas pelos 20 Tribunais de Contas no funcionamento do SGDCA. Observou-se que, em 11 unidades da federação, as

Cortes de Contas concluíram que existe um alto risco de revitimização para crianças e adolescentes, e em nove estados, os Tribunais concluíram por ser uma área de médio risco (Atricon, 2024).

Diversas passagens do relatório demonstram deficiências na articulação entre os diferentes setores e níveis do sistema, com fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de serviços ofertados. Foram evidenciadas falhas da governança, como a ausência de integração e coordenação entre os órgãos do SGDCA, esforços repetitivos e desintegrados, resultando em ações em paralelo que poderiam ser agrupadas para maior eficiência, comunicação entre os entes do SGDCA por meios informais como telefone, *WhatsApp* ou e-mail, o que denota fragilidade e falta de padronização (Atricon, 2024). Foram identificados também problemas de continuidade e monitoramento de política, como a inexistência de ciclos periódicos de avaliação e monitoramento na maioria dos planos estaduais existentes, o que impede a correção de rumos e inibe o aprendizado institucional (Atricon, 2024).

O relatório Atricon e TCE/PI (2024) também apontou uma série de deficiências na rede de atendimento, como sobrecarga de demandas, insuficiência de equipes técnicas, falta de estrutura adequada e fragilidade na assistência jurídica especializada. No que se refere aos dados, foram observadas subnotificação de casos de violência contra crianças, ausência de um sistema unificado e seguro para o compartilhamento de informações, o que torna a rede de proteção vulnerável a falhas de comunicação. O citado relatório também detectou problemas na capacitação dos profissionais envolvidos no SGDCA e na padronização dos atendimentos profissionais.

Os Tribunais de Contas têm um papel fundamental em monitorar e aprimorar a gestão de políticas públicas complexas e intersetoriais. Dessa forma, o Relatório de Levantamento Nacional divulgou as possíveis ações do controle externo que visam a melhoria das políticas públicas do SGDCA, como: a fiscalização da edição de planos estaduais de prevenção e enfrentamento à violência; o incentivo e o monitoramento da implantação de comitês de gestão colegiada da rede de cuidado e proteção social de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos conselhos estaduais e municipais; o acompanhamento da revisão e atualização do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; a análise da alocação, transparência e monitoramento de recursos para o enfrentamento da violência infantojuvenil; dentre outras ações (Atricon, 2024).

Diante deste cenário, serão discutidos, a seguir, de que forma obstáculos e gargalos identificados na execução de políticas públicas complexas, como os existentes no SGDCA, devem ser encarados pelos Tribunais de Contas para, posteriormente, apresentar uma visão prospectiva sobre a evolução do controle externo na análise de políticas públicas intersetoriais articuladas em rede, no contexto da P-NGP.

3.4 OBSTÁCULOS INERENTES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEXAS, INTERSETORIAIS E EM REDE

As políticas públicas contemporâneas que compõem o SGDCA caracterizam-se por uma complexidade multifacetada, exigindo uma abordagem que transcende

as estruturas tradicionais da administração pública. A natureza intersetorial e em rede dessas políticas é um aspecto central, pois os problemas sociais atuais não se encaixam em caixas isoladas de responsabilidade, como saúde, educação ou assistência social, o que evidencia as limitações crescentes da abordagem setorial tradicional.

Partindo do que foi observado no levantamento de informações sobre ações e políticas públicas no SGDCA realizado pelos Tribunais de Contas, verificou-se que os obstáculos para a implementação plena da proteção integral da criança e do adolescente só puderam ser evidenciados quando analisados todos os atores participantes do sistema, por meio de diversas formas de coleta de informações.

Por meio do Relatório de Levantamento Nacional foi possível identificar diversos obstáculos e desafios enfrentados pelas políticas públicas no SGDCA, que podem ser estendidos a outras políticas intersetoriais e articuladas em rede, como as fragilidades na articulação dos entes que compõem o sistema.

No que se refere ao SGDCA, para que o enfrentamento à violência infantil seja efetivo, é necessário adotar uma abordagem transversal, que inclua não apenas as áreas de segurança pública e assistência social, mas também políticas de reforço à parentalidade positiva, geração de emprego e renda, combate à drogadição e suporte psicológico (Atricon, 2024). Para Digiácomo (2013, p. 4):

Apenas através da atuação coordenada, *articulada* e *integrada* destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados - tanto no plano individual quanto coletivo - recebam o devido atendimento *interinstitucional* e *interdisciplinar*, sem que isto importe quer numa superposição de ações isoladas, desconexas e ineficazes, quer numa pura e simples transferência de responsabilidade (o popular “jogo-de-empurra”), como não raro se vê acontecer (grifos nossos).

Na perspectiva da atuação sistêmica do SGDCA, o desafio reside em aprimorar a articulação intersetorial, fortalecendo conselhos e instâncias de participação, fiscalização e controle, elementos cruciais para a efetivação dessa política (Lessa, 2011). Nesse sentido, é necessário que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o SGDCA aprendam a trabalhar em rede, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo fluxos e protocolos de atuação interinstitucional, estabelecendo com clareza os papéis de cada integrante do sistema, realizando contínuo monitoramento e aperfeiçoamento da rede de proteção e atribuindo responsabilidade para toda a sociedade (Digiácomo, 2013).

Digiácomo (2013) apresenta, como desafio para o trabalho em rede no SGDCA, a necessidade de se estabelecer corresponsabilidade entre os integrantes do sistema, exigindo uma mudança de mentalidade e postura de cada representante. Para o autor, no SGDCA, não há superioridade de um órgão em detrimento de outro, uma vez que, os integrantes do sistema trabalham em conjunto, com a devida qualificação profissional no intuito de garantir a proteção integral da criança e do adolescente com o envolvimento dos familiares. No ponto de vista de Lessa (2011), embora a cultura do trabalho em rede seja um processo em construção, enfrentando tendências centralizadoras e a falta de transparência de alguns atores, a disposição para a colaboração e compartilhamento tem sido gradativamente incorporada no SGDCA.

As dificuldades enfrentadas pelas políticas públicas complexas na área social foram demonstradas por Cavalcante (2020). Segundo o autor, as disparidades entre os Poderes da República, esferas de governo, regiões do país, carreiras e organizações refletem nas políticas sociais. Ademais, para o referido autor, a saúde e a educação são exemplos de setores que se estruturaram em sofisticados arranjos de governança multinível, com instrumentos de coordenação, financiamento e coprodução na prestação de serviços, no entanto, outros setores, como a habitação e o saneamento básico, carecem de priorização e mecanismos efetivos de implementação.

Diante do exposto, verifica-se que a abordagem setorial tradicional da administração pública, caracterizada pela divisão de responsabilidades em pastas especializadas (saúde, educação, assistência social etc.), demonstra limitações crescentes diante da complexidade dos problemas sociais contemporâneos. Desta forma, a atuação em rede das políticas públicas exige uma atuação em rede do controle externo, sendo que o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas passa pela intensificação do diálogo e da cooperação com outros órgãos de controle, academia e sociedade civil.

3.5 A EVOLUÇÃO NECESSÁRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTEXTO DO PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA

Diante da complexidade das políticas públicas no cenário do P-NGP, os Tribunais de Contas são instados a revisitar e inovar em sua atuação, superando as críticas substantivas à forma tradicional do controle externo, frequentemente baseada em um formalismo extremo e legalidade estéril, inerente ao modelo de gestão burocrático do Estado (Wildberger; Geleá, 2020; Cavalcante; Diniz, 2018). Conforme o trabalho de Heller (2019), a simples constatação da ineficiência ou inefetividade da ação estatal é insuficiente, sendo que o desafio maior reside em evidenciar as causas dessas falhas e as medidas específicas imprescindíveis ao seu saneamento.

Para Chamoun (2020), os Tribunais de Contas poderiam oferecer uma visão sobre o conjunto estratégico de ações governamentais e previsões sobre os riscos e tendências que podem comprometer a atuação dos governos no futuro, em vez de manter a atuação apenas na função de supervisão. O referido autor afirma que os Tribunais de Contas devem exercer seus deveres constitucionais de forma mais abrangente e inovadora avaliando ciclos de políticas públicas, a fim de garantir a efetividade das ações governamentais, sem realizar controles excessivos que causem mais burocracia e paralisia.

Seguindo essa linha de raciocínio, Bergue (2022) sugere que a incursão dos Tribunais de Contas na análise e avaliação de políticas públicas deve se iniciar com alterações dos esquemas cognitivos dos integrantes dos Tribunais de Contas. O autor propõe questionamentos para ressignificar o conceito de controle público, incluindo o questionamento sobre a finalidade, o arranjo institucional, as competências e capacidades técnicas, o momento e o objeto. Ao longo da discussão serão apresentados o detalhamento dessa ressignificação de conceitos.

Para Bergue (2022), a finalidade dos Tribunais de Contas nos exames de

políticas públicas não deve ser a punição, mas sim a contribuição com a administração pública, influenciando a ação do poder público no intuito de melhorar as entregas de resultados. Para tanto, é fundamental que as recomendações emitidas sejam úteis e consigam atingir as causas-raiz dos problemas.

Sobre essa questão, De Castro e De Castro (2021) apresentam uma visão otimista acerca da evolução dos trabalhos de auditoria nas avaliações de políticas públicas, principalmente, ao se utilizar os parâmetros da NBASP 9020, que inovam na atuação dos Tribunais de Contas, por meio de uma visão dialógica e não sancionadora, envolvendo a participação das partes interessadas na política pública analisada.

A atuação em rede das políticas públicas exige uma atuação em rede do controle externo. Heller (2019) sugere a criação de canais de informação e de procedimentos de difusão, em articulação com outros órgãos estatais ou com entidade da sociedade civil, principalmente com aquelas dedicadas ao controle da administração pública.

Além disso, é importante que os Tribunais de Contas identifiquem a malha de normas e atores integrantes da política, incluindo aqueles que já desempenham papéis de controle, acompanhamento e avaliação na esfera técnico política do executivo, como os conselhos de políticas públicas e de direitos (Bergue, 2022).

Um aspecto crucial é a necessidade de que os profissionais dos Tribunais de Contas possuam conhecimentos multidisciplinares para compreender as nuances de diversos setores (saúde, educação, assistência social). Faz-se necessária a qualificação do corpo técnico e julgador para atuarem na interlocução junto aos demais órgãos envolvidos na política (Bergue, 2022). Nesse sentido, a carência de pessoal qualificado e a necessidade de capacitação contínua são gargalos que precisam ser mitigados pelos Tribunais e Contas por meio da contratação de consultorias e a redefinição de perfis em concursos públicos.

Em relação ao momento da atuação do controle, Bergue (2022) sugere o deslocamento do controle *a posteriori* para o controle concomitante ou em momento prévio, visando antecipar riscos, evitar falhas, erros e desvios. Contudo, o autor ressalva que essa mudança exige cautela para não interferir indevidamente nas competências discricionárias do órgão executivo.

No modelo de gestão de Estado atualmente vivenciado, o Poder Executivo passa a ter uma função de coordenador das políticas públicas, articulando-se com a sociedade civil organizada e os demais poderes e, nesse sentido, se por um lado, mantêm-se os Tribunais de Contas como órgãos de controle republicano com finalidade de controle da probidade administrativa, por outro se mantém o Poder Executivo que, para manter o papel de coordenador central das relações institucionais, deve atuar com maior discricionariedade (Schapiro, 2016). Além disso, por tratar-se de um espaço de ação política, no exame de políticas públicas não há neutralidade, sendo que os Tribunais de Contas devem observar que, no processo, há escolhas e decisões inevitavelmente políticas (Bergue, 2022).

Batista Júnior e Campos (2014) denominam “flexibilização responsável” para o necessário controle como contrapartida da abertura de margens discricionárias. Os autores reforçam que não há dúvidas quanto a viabilidade, utilidade ou necessidade de órgãos de controle, mas questionam se a postura de alguns controladores que,

com lastro na ideia estéril da legalidade, acabam por cercear todas as atuações administrativas no atual modelo de gestão do Estado.

Outros autores também apresentam uma visão crítica acerca da atuação dos Tribunais de Contas nas análises de políticas públicas. De acordo com Cavalcante e Pires (2018), o conceito de governança com forte carga normativa pode gerar simplificações da realidade que se mostram complexas e assimétricas no setor público, resultando em recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado, se afastando de uma efetiva contribuição para o aprimoramento das ações públicas. Para os autores, os Tribunais de Contas devem observar a governança numa perspectiva analítica para mapear gargalos e barreiras estruturais e compreender os processos de integração necessários à condução de políticas públicas efetivas em ambientes complexos.

O trabalho de Meyer e Gunther (2019) demonstra como a mudança de postura do controle externo repercutiu na maior resolutividade de problemas públicos, especificamente, os problemas de mobilidade urbana na Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Os autores concluíram que houve uma influência positiva do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) na política pública de mobilidade urbana quando o órgão de controle externo se afastou da análise conservadora de pura legalidade para compreender a complexidade da política e as soluções inovadoras apresentadas pelos gestores públicos.

Utilizando o estudo de caso aqui apresentado como exemplo, verifica-se que, apesar de Wildberge e Gileá (2020) criticarem a atuação do controle externo com base no formalismo extremo e legalidade estéril, inerente ao modelo de gestão burocrático do Estado, o que se observou, na prática, foram problemas que, por si só, esbarram em aspectos de conformidade, como, por exemplo, o fato de apenas metade dos estados verificados terem estabelecido normas sobre o SGDCA em suas competências.

Além disso, Cavalcante (2020), ao tratar da flexibilização administrativa, reforça que a relação entre flexibilidade e controle é desequilibrada, com força maior do controle, em razão da priorização da sustentabilidade fiscal e do combate à corrupção na agenda governamental e na opinião pública, considerando a conjuntura política do país.

Chamoum (2020), ao apresentar a evolução dos trabalhos dos Tribunais de Contas por meio de ciclos estratégicos, apresenta no primeiro ciclo os trabalhos tradicionais do controle externo que são as auditorias de conformidade, operacional e financeira. O avanço para os demais ciclos – atuação dos Tribunais de Contas nas fases do ciclo de políticas públicas e no subsídio aos governos por meio do fornecimento de supervisão, visão e previsão – não significa o abandono do primeiro. Chamoum (2020, p. 334) conclui nos seguintes termos:

[...] é inadiável que os tribunais de contas reorganizem sua carteira de atividades, desenvolvam novas competências e realizem controles e fiscalizações relevantes para governos e sociedades.

Para tanto, o controle externo deve atuar para garantir finanças públicas equilibradas, assegurar a obediência aos princípios da legitimidade, eficiência e efetividade, além de preservar ambientes éticos nos negócios governamentais. Além do papel de supervisão, esses órgãos constitucionais de controle devem dedicar-se a projetar visões sistêmicas de governos, identificando o que funciona

e o que não funciona, traçando previsões sobre tendências e riscos que podem afetar governos e sociedades.

Outra perspectiva positiva para o controle externo é a importância da realização de levantamentos como instrumento de fiscalização, capazes de oferecer subsídios de qualidade para o órgão de controle. Esses levantamentos permitem uma maior compreensão do papel de cada ator envolvido em determinada política pública, a articulação da rede (envolvendo organizações públicas e privadas), e os principais desafios e dificuldades para que o governo alcance seus objetivos. O levantamento sobre o SGDCA, por exemplo, não só ofereceu uma visão holística de seu funcionamento, mas também permitiu mapear riscos para futuras auditorias, revelando fragilidades sistêmicas na articulação, comunicação e capacitação dos participantes.

Em síntese, atuar com políticas públicas complexas exige uma mudança profunda na postura de auditores e julgadores, afastando-se da visão punitiva para contribuir efetivamente com a administração pública, investindo em qualificação e aumentando a interlocução com os demais órgãos envolvidos na política. Nas análises de políticas públicas, os Tribunais de Contas devem se conscientizar que não estão em um ambiente neutro, devendo observar que, nos processos do ciclo de políticas públicas, há escolhas e decisões inevitavelmente políticas, assumindo que na P-NGP o Estado possui uma função de coordenador das políticas públicas, em articulação com a sociedade civil e os demais poderes, atuando com maior discricionariedade e flexibilização responsável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo foi demonstrar as peculiaridades das políticas públicas complexas, intersetoriais e em rede, e discutir as possibilidades de evolução na atuação dos Tribunais de Contas para o aprimoramento do controle externo e da gestão pública no contexto do modelo de gestão de Estado Pós-Nova Gestão Pública, por meio de uma análise teórica e da demonstração do estudo de caso do levantamento sobre as ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes do SGDCA na prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes.

O SGDCA foi apresentado como estudo de caso pela sua configuração como um exemplo emblemático de política pública que demanda articulação intersetorial e atuação em rede, envolvendo diversos atores governamentais e da sociedade civil em diferentes níveis. Além do TCE/BA, outros 19 Tribunais de Contas participaram da coleta de dados, sendo possível verificar fragilidades sistêmicas na articulação, comunicação e capacitação dos participantes do SGDCA.

O levantamento realizado além de oferecer uma visão sistêmica sobre o funcionamento do SGDCA permitiu mapear riscos para auditorias futuras, sendo que o tema envolvendo violência contra criança e adolescente é desafiador pela vulnerabilidade inerente à faixa etária da vítima e pela violência cotidiana no contexto familiar.

De forma resumida, as principais deficiências identificadas no levantamento nacional foram a falta de integração e coordenação entre os órgãos do SGDCA, a

descontinuidade das políticas públicas relacionadas ao tema, a ausência de ciclos periódicos de avaliação e monitoramento, recursos inadequados para a execução das políticas públicas e inexistência de um sistema unificado e seguro para o compartilhamento de informações.

Foram verificadas, na literatura, críticas substantivas acerca da forma de atuação do controle externo no cenário de P-NGP, sugerindo uma análise de governança numa perspectiva analítica, se afastando de concepções tradicionais centrada na legalidade estrita, considerando o ambiente de complexidade que se inserem as políticas públicas. Além disso, diversos trabalhos demonstram tendências de ampliação da atuação dos Tribunais de Contas com ênfase nas análises do ciclo de políticas públicas.

A complexidade observada no SGDCA pode ser compreendida e estendida para outros tipos de políticas públicas complexas em que os arranjos impõem desafios significativos para a gestão, a avaliação e o controle. Compreender quem são os atores, como eles se relacionam, quais são os fluxos de poder e informação, e como a rede contribui (ou não) para os resultados da política são tarefas essenciais, porém complexas. E é nesse cenário desafiador que se insere a atuação dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, os trabalhos futuros de auditoria envolvendo políticas públicas complexas devem incluir a análise da atuação de todos os atores envolvidos, sob o risco de concluir de forma equivocada, uma vez que a falta de integração, comunicação e protocolos prejudica a articulação da rede comprometendo a política como um todo, mesmo que partes isoladas funcionem razoavelmente bem.

Ademais, trabalhar com políticas públicas, exige mudança de postura de auditores e julgadores dos Tribunais de Contas, se afastando da visão punitiva e contribuindo com a administração pública, investindo em qualificação e aumentando a interlocução com os demais órgãos envolvidos na política.

Uma das principais limitações desta pesquisa refere-se à ausência de auditorias específicas realizadas no âmbito do SGDCA. Como alternativa metodológica, optou-se pela utilização de um levantamento de informações como estudo de caso para subsidiar as reflexões teóricas. A disponibilização de resultados oriundos de auditorias efetivamente executadas no setor permitiria uma análise mais robusta sobre a contribuição dos Tribunais de Contas para a qualificação das entregas públicas. Nesse sentido, recomenda-se que futuras investigações explorem auditorias já realizadas ou em curso nas análises de políticas públicas, tanto para ampliar a disseminação de boas práticas adotadas pelos órgãos de controle externo quanto para fomentar o diálogo entre a produção acadêmica, os gestores e os controladores das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **Relatório de levantamento nacional:** ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes do SGDCA na prevenção e no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes – Teresina: TCE/PI, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Relatorio-Final-Infancia-Segura.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

BAHIA. Resolução nº 163, de 10 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia TCE. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 16 dez. 2015. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_163_2015.pdf. Acesso em: 15 maio 2025.

BARZELAY, M. **The new public management:** improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

BATISTA JUNIOR, O. A.; CAMPOS, S. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, 2014. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Administracao-Publica-consensual-na-modernidade-liquida-Editora-Forum.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BERGUE, S. T. Metacontrole de políticas públicas: um ingrediente conceitual mais para pensar a atuação dos Tribunais de Contas. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/730.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-de-abril-de-2006>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9603.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sbMLWs45nJHbxvVnqBHn6Dq/>. Acesso em: 28 jun. 2025.

CARDOSO, H. R.; VIANA, I. dos S.; KRONBERG, H. A dupla natureza do processo de controle externo: segurança jurídica e efetividade das políticas públicas de direitos humanos. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 56, p. 500-523, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340868762_A_DUPLA_NATUREZA_DO_PROCESSO_DE_CONTROLE_EXTERNO_SEGURANCA_JURIDICA_E_EFETIVIDADE_DAS_POLITICAS_PUBLICAS_DE_DIREITOS_HUMANOS. Acesso em: 13 maio 2025.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. **IPEA**, Brasília, DF, 2018. (Nota Técnica, n. 24). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%C3%A7a.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

CAVALCANTE, P. L. C. Transformações contemporâneas no Estado brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança?. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. **Reformas do Estado no Brasil trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Pedro-Cavalcante-2/publication/376441042_Transformacoes_contemporaneas_no_Estado_brasileiro_macrorreformas_ou_inovacoes_incrementais_na_era_da_governanca/links/65f859e732321b2cff8c3080/Transformacoes-contemporaneas-no-Estado-brasileiro-macrorreformas-ou-inovacoes-incrementais-na-era-da-governanca. Acesso em: 22 jun. 2025.

CHAMOUN, R. F. F. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. **Tribunal de Contas do século XXI**, Belo Horizonte, p. 313-336, 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Chamoun2020.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CHRISTENSEN, T. Post-NPM and changing public governance. **Meiji journal of political science and economics**, Tóquio, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2012. Disponível em: <https://www.meiji.ac.jp/cip/english/undergraduate/economics/mjpse/ov7thl0000000am5-att/gbubj30000000b2x.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

DE CASTRO, S. H. R.; DE CASTRO, R. R. Avaliação de políticas públicas: uma

nova fronteira para o Controle Externo e pilar estruturante da democracia. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 21-38, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7879231>. Acesso em: 1 maio 2025.

DIGIÁCOMO, M. J. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php,2013>. Acesso em: 1 maio 2025.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, [London], v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>. Acesso em: 9 maio 2025.

ELVIRA, E. J. S.; BEZERRA, L. F. **O Programa de Gestão: no caminho da pós-nova gestão de desempenho?**. Brasília, DF: Enap, 2023. (Coleção Cátedras 2021). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/211>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 35, p. 63-86, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264171003/552264171003.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Brasília, DF: Ipea, 2020. (Texto para discussão, n. 2595). Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/240789>. Acesso em: 1 maio 2025.

HELLER, G. Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas. **Revista direito das políticas públicas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 148-171, 2019. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9143>. Acesso: 5 jun. 2025.

HOOD, C. A public management for all seasons?. **Public administration**, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso: 5 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 3000**: normas para auditoria operacional. Brasília, DF: Instituto Rui Barbosa, 2021a. Disponível em <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/norma-para-auditoria-operacional/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 4000**: normas para auditoria de conformidade. Brasília, DF: Instituto Rui Barbosa, 2021b. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/norma-para-auditoria-de-conformidade/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020**: avaliação de políticas públicas.

Brasília, DF: Instituto Rui Barbosa, 2020. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 15 jun. 2025.

LESSA, C. A articulação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente na forma da rede. *In: VIDA em rede*. Barueri: Instituto C&A, 2011. p. 87-106. Disponível em: <https://search.issuelab.org/resources/19238/19238.pdf#page=88>. Acesso em: 1 maio 2025.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. *In: SACHSIDA, A. Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 399-416. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8750/1/Políticas%20p%C3%Bablicas_Avaliando%20mais%20de%20meio%20trilh%C3%A3o%20de%20reais%20em%20gastos%20p%C3%Bablicos.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289>. Acesso em 3 maio 2025.

MEYER, B.; GÜNTHER, H. F. Controle externo e políticas públicas de mobilidade urbana: o caso da região metropolitana da grande Florianópolis. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 4, p. 43-62, 2019. Disponível em: <https://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/4960>. Acesso em 1 maio 2025.

SCHAPIRO, M. G. Discrecionalidade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 311-344, 2016. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201613>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/3Kx5rG8rMpt5GXX89DWVjHx/?lang=pt>. Acesso em: 1 maio 2025.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74250103>. Acesso em: 1 maio 2025.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/337>. Acesso em: 15 jun. 2025.

WILDBERGER, M.; GILEÁ, J. Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. **Research, society and development**, Itabira, v. 9, n. 8, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/6647>. Acesso em: 5 maio 2025.

DO CONTROLE AO RECONHECIMENTO: GREEN NUDGES E TRIBUNAIS DE CONTAS

FROM CONTROL TO RECOGNITION: GREEN NUDGES AND AUDIT COURTS

Aline Pacheco Medeiros¹

Bernardo de Abreu Guelber Fajardo²

Resumo: Este artigo discute o uso de estratégias comportamentais conhecidas como *green nudges* na promoção de práticas sustentáveis no setor público, com ênfase no papel dos Tribunais de Contas como indutores simbólicos. Argumenta-se que o reconhecimento institucional e os incentivos reputacionais podem ser instrumentos eficazes para induzir comportamentos sustentáveis, mesmo sem caráter coercitivo. Ilustra-se essa abordagem por meio do Programa Selo TCE/CE Sustentável, uma iniciativa voluntária do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que confere visibilidade a instituições públicas e privadas alinhadas à Agenda 2030. A partir dessa experiência, propõe-se uma reflexão sobre novas formas de atuação do Estado que transcendem a fiscalização tradicional.

Palavras-chave: sustentabilidade, *green nudges*, Administração Pública, Tribunais de Contas, reconhecimento institucional.

Abstract: This paper discusses the use of behavioral strategies known as green nudges to promote sustainable practices in the public sector, with emphasis on the role of the Audit Courts as symbolic inducers. It is argued that institutional recognition and reputational incentives can be effective in encouraging sustainable behavior, even without a coercive character. This approach is illustrated by the *Sustainability Seal* Program of the Ceará State Audit Courts (TCE/CE, in Portuguese), a voluntary initiative that highlights public and private institutions aligned with the 2030 Agenda. Based on this experience, the essay offers reflections on new forms of state action that go beyond traditional oversight.

Keywords: sustainability, green nudges, public administration, Audit Courts, institutional recognition.

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Meio Ambiente pela COPPE/UFRJ. Mestranda em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) EBAPE. É auditora do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRio e atualmente ocupa o cargo de Assessora-Chefe da Procuradoria Especial do TCMRio. Preside a Comissão Permanente de Sustentabilidade do TCMRio, representa a Corte junto à Rede Legislativo Sustentável e integra o Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB).

2 Doutor e Mestre em Administração pela FGV EBAPE, com ênfase em Administração Pública. É professor do Mestrado Profissional em Administração Pública da FGV EBAPE, atuando em disciplinas ligadas à Contabilidade, Orçamento e Finanças públicas. Desenvolve pesquisas aplicadas voltadas ao aprimoramento da gestão fiscal e orçamentária no setor público.

1 INTRODUÇÃO

O agravamento das crises climáticas e sociais tem exigido que governos e instituições públicas repensem suas formas de atuação diante da complexidade e urgência dos desafios contemporâneos (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023). Nesse cenário, ganha espaço a busca por estratégias de intervenção mais eficazes, menos coercitivas e capazes de induzir mudanças comportamentais sustentáveis de maneira sutil e eficiente. Entre essas abordagens emergentes, destacam-se os chamados *green nudges* — mecanismos baseados na economia comportamental que reconfiguram a arquitetura da escolha para estimular comportamentos mais sustentáveis, preservando a liberdade individual dos agentes envolvidos (Thaler; Sunstein, 2023; Carlsson *et al.*, 2019).

Originalmente concebidos para influenciar decisões dos cidadãos frente às políticas públicas, os *green nudges* passaram a ser incorporados também no interior das próprias instituições do Estado. Nessa dimensão, operam como instrumentos simbólicos de inovação institucional, capazes de induzir boas práticas por meio do reconhecimento e do prestígio. Em vez de recorrer a instrumentos normativos ou financeiros, essas estratégias apostam no valor do pertencimento a agendas públicas como forma de engajamento.

Há evidências de que sinais simbólicos, como selos de reconhecimento, são eficazes mesmo em contextos voluntários e não sancionatórios (Akbulut-Yuksel; Boulatof, 2021) e essa lógica comportamental tem se mostrado particularmente relevante quando aplicada a contextos institucionais que demandam adesão espontânea a políticas sustentáveis. Reconhecendo esse potencial, este artigo parte da hipótese de que os Tribunais de Contas – tradicionalmente associados à função fiscalizatória – também podem exercer um papel propositivo na promoção da sustentabilidade. Esse papel se concretizaria não por meio de sanções ou normas, mas por incentivos reputacionais e simbólicos que induzam comportamentos organizacionais mais alinhados com o interesse coletivo.

Um exemplo emblemático dessa abordagem é o Programa Selo TCE/CE Sustentável, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. A iniciativa concede reconhecimento público a órgãos públicos e instituições privadas que adotam práticas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. A adesão ao programa é voluntária e condicionada ao cumprimento de requisitos, como a existência de um Plano de Logística Sustentável (PLS) e o compromisso com a Política de Sustentabilidade do TCE/CE.

A particularidade do programa está no fato de ser gerido por um comitê de sustentabilidade interno ao Tribunal, fora da estrutura tradicional de controle externo. Com isso, sua atuação não se vincula diretamente às competências fiscalizatórias previstas constitucionalmente, mas sim a um campo de ação simbólica, cujo objetivo é promover valores públicos por meio de indução reputacional. Além disso, o programa se dirige não apenas a entes públicos jurisdicionados, mas também a instituições privadas, como escolas particulares, ampliando seu escopo de influência.

Essa configuração institucional levanta uma questão central: como enquadrar

uma iniciativa estatal que não se classifica nem como atividade-fim (fiscalizatória), nem como atividade-meio (administrativa)? Para responder a essa questão, propõe-se, neste trabalho, o conceito de **atividade metafinalística** – uma prática adicional, simbólica e voluntária, realizada por órgãos públicos fora de sua missão institucional tradicional, e que poderia, inclusive, ser executada por entidades privadas, desde que com o propósito de gerar externalidades públicas positivas.

A discussão sobre essa nova tipologia de atuação pública se torna ainda mais relevante à luz do crescimento de arranjos institucionais que priorizam inovação, colaboração e flexibilidade. Como destacam Lodge e Wegrich (2014), a superação dos modelos hierárquicos e coercitivos abre espaço para intervenções orientadas por valores compartilhados. Nesse novo paradigma, ações simbólicas como o Selo TCE/CE Sustentável ganham relevância estratégica, pois demonstram que o Estado pode induzir comportamentos desejáveis sem recorrer ao seu poder de coerção.

Este trabalho, portanto, busca responder à seguinte pergunta: como a Administração Pública vem aplicando *green nudges* em atividades metafinalísticas? Para tanto, o objetivo central é compreender o enquadramento tipológico e as perspectivas da atuação simbólica e reputacional por parte de órgãos públicos, utilizando o Programa Selo TCE/CE Sustentável, como estudo de caso.

A relevância da pesquisa se manifesta em dois níveis. No plano teórico, contribui para o avanço da literatura sobre *green nudges*, tipologias da ação estatal e inovação institucional. No plano prático, oferece subsídios para o desenho de políticas públicas baseadas em reconhecimento e adesão voluntária, com potencial de gerar impactos sustentáveis tanto em organizações públicas quanto privadas.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: a seção seguinte apresenta o referencial teórico, abordando o papel simbólico do Estado, os conceitos de *green nudges* e de políticas públicas emergentes. Em seguida, detalha-se a metodologia adotada na pesquisa. Na terceira parte, analisa-se o estudo de caso do Selo TCE/CE Sustentável, seguido de uma seção de discussão dos achados à luz do arcabouço teórico. Por fim, são apresentadas as considerações finais, com destaque para os desdobramentos institucionais e possibilidades futuras de pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 RECONHECIMENTO, COMPORTAMENTO E *GREEN NUDGES*: A ATUAÇÃO INDUTIVA DO ESTADO

A atuação tradicional do Estado tem sido historicamente associada à regulação, à fiscalização e à prestação de serviços. No entanto, a fim de dialogar com a atual diversidade de atores e de contextos institucionais, e diante de agendas públicas cada vez mais complexas — como a crise ambiental e os desafios relacionados à sustentabilidade — torna-se necessário ampliar o repertório institucional, incorporando formas mais flexíveis, propositivas e não coercitivas de intervenção (Lodge; Wegrich, 2014).

Nesse novo paradigma, o Estado é chamado não apenas a normatizar condutas,

mas também a induzir valores e práticas sustentáveis por meio de estímulos simbólicos e reputacionais, que emergem como instrumentos legítimos da ação estatal. Práticas como o reconhecimento institucional, a indução reputacional e a criação de padrões simbólicos tornam-se alternativas eficazes para o engajamento de organizações públicas e privadas em iniciativas sustentáveis, sobretudo quando há o objetivo de gerar adesão sem coerção (Boussagnet; Faucher, 2021).

Esse tipo de estratégia amplia o papel do Estado, que passa a atuar também como promotor de valores públicos e facilitador de comportamentos desejáveis, mesmo fora do escopo normativo tradicional. A indução reputacional e o prestígio institucional assumem papel central nessas estratégias, funcionando como mecanismos de engajamento para além da imposição normativa. Nesse sentido, ações voluntárias promovidas por instituições públicas, como selos de reconhecimento, campanhas de visibilidade ou incentivos simbólicos, podem ser tão relevantes quanto medidas regulatórias tradicionais (Boussagnet; Faucher, 2021).

A própria estrutura da Administração Pública tem sido tensionada por essas inovações. As categorias analíticas clássicas que organizam sua atuação – atividades-fim (ligadas à entrega direta de bens e serviços), atividades-meio (voltadas à gestão interna) e ações de controle (fiscalização e responsabilização) – já não são suficientes para abarcar o conjunto de novas práticas institucionais voltadas à promoção de valores públicos e à articulação inter-organizacional.

Nesse cenário, ganha relevância o conceito de *nudge*, introduzido por Thaler e Sunstein (2008), segundo o qual pequenas alterações na apresentação de escolhas podem influenciar de forma significativa o comportamento humano, preservando a liberdade de decisão dos indivíduos. Quando voltados à promoção de comportamentos sustentáveis, esses mecanismos são denominados *green nudges*. Diferenciam-se de sanções legais ou incentivos financeiros ao operar por meio de estímulos simbólicos, reputacionais ou cognitivos, e por apostarem na reorganização do ambiente decisório como forma de influência.

A aplicabilidade dos *green nudges* no setor público tem sido amplamente demonstrada na literatura. Carlsson *et al.* (2019) destacam sua eficácia em políticas voltadas à redução do consumo de energia, descarte adequado de resíduos e incentivo a meios de transporte sustentáveis. Ao evitarem o uso de coerção e permitirem a manutenção da autonomia dos agentes, essas estratégias apresentam elevada aceitabilidade institucional e social, especialmente em contextos democráticos e pluralistas.

Ao contrário de políticas baseadas em sanções legais ou incentivos financeiros, os *green nudges* operam por meio de estímulos cognitivos, simbólicos e reputacionais, apostando na reorganização do ambiente decisório para facilitar escolhas ambientalmente responsáveis. Sua aplicação tem se mostrado promissora no setor público justamente por combinar baixo custo, adaptabilidade institucional e foco em mudanças culturais duradouras (Thaler; Sunstein, 2023).

Estudos empíricos reforçam a efetividade dessa abordagem. Um exemplo emblemático é o experimento conduzido por Akbulut-Yuksel e Boulatof (2021) no Canadá, que avaliou o impacto do uso de sacolas transparentes para o descarte de lixo doméstico. A simples mudança no tipo de embalagem, sem qualquer imposição

legal, resultou em um aumento de 15% na reciclagem e uma redução de 27% no volume de resíduos. Essa experiência evidencia como mecanismos simples e não coercitivos podem produzir efeitos concretos e duradouros sobre o comportamento coletivo.

A literatura recente também aponta que, quando bem desenhadas, essas intervenções comportamentais podem ser mais eficazes do que campanhas tradicionais de conscientização. He *et al.* (2021), em artigo publicado na Revista *Science*, mostram que o sucesso dos *green nudges* depende de sua adaptação ao contexto institucional específico, sendo mais efetivos quando moldados conforme os valores e a cultura da organização ou do público-alvo. Isso ocorre porque os *nudges* atuam diretamente sobre os incentivos e percepções dos tomadores de decisão, promovendo mudanças sutis, porém impactantes, nas práticas organizacionais.

Ao integrar essas abordagens à atuação do setor público, amplia-se o potencial da Administração Pública para influenciar positivamente a cultura institucional, as rotinas de gestão e os comportamentos coletivos. A promoção simbólica de valores, quando bem planejada, pode funcionar como catalisador de mudanças sustentáveis, gerando externalidades positivas sem a necessidade de ampliar o aparato coercitivo do Estado.

Dessa forma, os *green nudges* representam não apenas uma ferramenta técnica, mas uma mudança de paradigma na forma como o Estado pode influenciar o comportamento social: não pela imposição, mas pelo exemplo, pela valorização simbólica e pela capacidade de inspirar. Isso implica uma reconfiguração do papel estatal, abrindo espaço para práticas indutivas orientadas por reputação, reconhecimento e pertencimento a agendas públicas, especialmente em temas como sustentabilidade.

2.2 GOVERNANÇA, ATUAÇÃO SIMBÓLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGENTES

A crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos tem levado à superação de modelos clássicos de intervenção estatal, abrindo espaço para novas formas de governança baseadas na experimentação, cooperação interinstitucional e inovação simbólica. Nesse contexto, o conceito de governança simbólica ganha relevância ao explicar práticas institucionais que, mesmo sem respaldo coercitivo, exercem influência por meio da legitimidade, do prestígio e da visibilidade pública.

Trata-se de um tipo de ação pública que mobiliza valores compartilhados, reforça discursos institucionais e induz comportamentos voluntários com base em reconhecimento e reputação (Boussagnet; Faucher, 2020; 2021).

Esse tipo de atuação ganha força principalmente em políticas públicas emergentes, isto é, iniciativas inovadoras que surgem como resposta a desafios sociais e ambientais complexos. Tais políticas são caracterizadas por sua flexibilidade, adaptabilidade e abertura à coprodução entre múltiplos atores. Segundo Sabel e Zeitlin (2012), a lógica experimental que rege essas políticas rompe com o formalismo normativo tradicional, permitindo soluções colaborativas desenvolvidas a partir da

prática institucional.

A emergência dessas abordagens demanda a reconfiguração dos próprios arranjos institucionais. Modelos como a governança colaborativa e a governança em rede despontam como alternativas viáveis à estrutura verticalizada da Administração Pública. A governança colaborativa, conforme definida por Ansell e Gash (2008), envolve a atuação conjunta de agências públicas e *stakeholders* não estatais em arenas formais de deliberação, baseadas em regras consensuais e confiança mútua. Já a governança em rede é descrita por Sorensen e Torfing (2009) como uma configuração mais fluida e horizontal, composta por atores autônomos interconectados por relações informais, trocas de recursos e coordenação descentralizada.

Embora compartilhem princípios como cooperação e interdependência, os dois modelos apresentam diferenças estruturais relevantes. Enquanto a governança colaborativa exige arranjos institucionais mais robustos e comprometimento deliberativo, a governança em rede permite maior flexibilidade e relações mais informais. Wang e Ran (2021) destacam que a primeira pode ser vista como um subconjunto da segunda, mais adequada a contextos em que a coprodução de políticas públicas é indispensável. Berardo *et al.* (2020) complementam essa visão ao argumentar que a governança colaborativa é especialmente útil diante de problemas que exigem articulação estratégica entre múltiplos atores e níveis de governo.

No Brasil, redes como Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e a Rede de Sustentabilidade do Legislativo (RLS) ilustram a adoção desses modelos, ainda que com graus variados de formalização e engajamento. Esses arranjos contribuem para a construção de uma cultura institucional voltada à sustentabilidade, operando tanto por mecanismos de coordenação quanto por símbolos compartilhados.

É nesse cenário que os Tribunais de Contas – tradicionalmente vinculados ao controle e à responsabilização – podem desempenhar papéis inovadores, ao adotar estratégias simbólicas de indução comportamental. A atuação desses órgãos extrapola sua função constitucional quando se dedicam a práticas de incentivo reputacional e promoção de boas práticas, especialmente em temas transversais como a sustentabilidade. Ao agir como facilitadores e incitadores de condutas desejáveis, mesmo sem poder normativo, esses Tribunais ampliam sua contribuição ao sistema público de governança.

Um exemplo concreto dessa atuação é o Programa Selo TCE/CE Sustentável, conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. A iniciativa confere reconhecimento simbólico a instituições que adotam práticas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), promovendo comportamentos sustentáveis com base em adesão voluntária e estímulo reputacional. Essa lógica de intervenção, sem coerção, espelha os princípios centrais das políticas públicas emergentes: flexibilidade institucional, foco em externalidades positivas e engajamento cooperativo (Sabel; Zeitlin, 2012).

A literatura recente tem demonstrado que políticas públicas inovadoras não precisam, necessariamente, emergir dos atores centrais do Poder Executivo.

Podem ser concebidas e implementadas por instituições públicas diversas, desde que estas disponham de autonomia, estabilidade organizacional e capacidade técnica (Numerato *et al.*, 2021; Paulis *et al.*, 2020). Esses elementos criam um ambiente propício à experimentação institucional e à formulação de respostas fora dos padrões convencionais.

Nessa linha, Fuenzalida e Riccucci (2019) evidenciam que a politização excessiva das estruturas administrativas reduz a eficácia das organizações públicas, principalmente ao fragilizar as práticas de gestão de pessoas. A pesquisa, baseada em dados de órgãos no Chile, demonstra que a interferência política nos processos internos compromete a capacidade institucional de inovar e de formular políticas públicas de longo prazo. Como contraponto, instituições menos vulneráveis à lógica partidária e com equipes profissionalizadas tendem a apresentar maior potencial de protagonismo em agendas emergentes.

Assim, quando dotadas de autonomia organizacional, estabilidade interna e clareza de missão institucional, entidades como os Tribunais de Contas podem se tornar atores estratégicos na produção de soluções públicas inovadoras. Ao operarem fora de suas funções tradicionais – sem recorrer a instrumentos normativos ou sanções legais –, essas instituições atuam no campo da governança simbólica, promovendo mudanças culturais e institucionais por meio de sinais públicos, reputação e pertencimento a agendas coletivas.

3 METODOLOGIA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória, estruturada a partir do estudo de caso do Programa Selo TCE/CE Sustentável. A proposta é compreender como mecanismos simbólicos de reconhecimento, enquadrados como *green nudges*, podem constituir uma forma inovadora de atuação estatal, aqui sugerida como “atividade metafinalística”.

A escolha por um estudo de caso único, de tipo instrumental, justifica-se pelo interesse em compreender um fenômeno mais amplo, a indução não coercitiva de práticas sustentáveis, a partir da análise aprofundada de um exemplo institucional representativo (Stake, 1995). Como se trata de uma iniciativa recente e ainda pouco conceituada na literatura, optou-se por uma abordagem interpretativa, voltada à construção reflexiva e teórica (Denzin; Lincoln, 2011).

O percurso metodológico envolveu três frentes complementares. Inicialmente foi realizada uma revisão teórica específica, organizada em três eixos: (i) a literatura sobre *green nudges*, com foco em sua aplicação no setor público e sua eficácia simbólica (Carlsson *et al.*, 2019; He *et al.*, 2023); (ii) as funções e inovações da Administração Pública, a partir das distinções entre atividade-meio e atividade-fim e da discussão sobre instrumentos não coercitivos (Lodge; Wegrich, 2014; Lyon *et al.*, 2024); e (iii) a literatura sobre governança colaborativa, redes públicas e políticas emergentes (Ansell; Gash, 2008; Sorensen; Torfing, 2009).

Depois, foi realizado um estudo de caso documental do Selo TCE/CE Sustentável, baseado na análise de editais, regulamentos, portarias e materiais

informativos disponíveis no portal institucional. Essa etapa permitiu compreender os critérios, a lógica operacional e os objetivos declarados da iniciativa.

Por fim, foi realizada uma análise interpretativa e construção teórica, guiadas pelas diretrizes de análise documental propostas por Cellard (2008), com atenção aos elementos de conteúdo, contexto e função simbólica dos documentos. A articulação entre os dados empíricos e a literatura revisada permitiu sustentar a proposição do conceito de “atividade metafinalística” como uma nova tipologia possível da atuação pública.

Não foram utilizados instrumentos de coleta primária, como entrevistas ou questionários, dado o caráter ensaístico do trabalho. A intenção é oferecer uma reflexão teórica aplicada, com base em uma prática institucional concreta, de modo a fomentar o debate e inspirar possíveis replicações em outros órgãos públicos.

4 ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA SELO TCE/CE SUSTENTÁVEL

4.1 DESENHO INSTITUCIONAL, INCENTIVOS SIMBÓLICOS E INOVAÇÃO NA ATUAÇÃO DO TCE/CE

O Programa Selo TCE/CE Sustentável foi instituído pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) com o objetivo de reconhecer instituições públicas e privadas que implementam ações em consonância com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no que se refere ao cumprimento de metas ambientais, sociais e de governança institucional.

Instituído no âmbito do Comitê de Logística Sustentável do TCE/CE – uma estrutura administrativa voltada para a promoção da sustentabilidade interna –, o programa é operado fora da estrutura formal de controle externo do Tribunal. Ou seja, a iniciativa não deriva de competência fiscalizatória, mas sim de uma ação administrativa voluntária, realizada por um setor cuja missão primária é interna.

O funcionamento do selo se baseia em um edital público anual que estabelece critérios de adesão. Podem participar órgãos jurisdicionados (prefeituras, câmaras municipais, secretarias estaduais) e também instituições privadas, como escolas e universidades. Os participantes devem atender às condições prévias, tais como: existência de um Plano de Logística Sustentável (PLS); compromisso com a Política de Sustentabilidade do TCE/CE; evidências de ação ou projeto alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. A adesão é voluntária, e o reconhecimento ocorre mediante avaliação documental conduzida por equipe técnica do Comitê. Os aprovados recebem um selo simbólico de reconhecimento e passam a integrar o portfólio institucional de práticas sustentáveis do Tribunal.

O selo funciona como um incentivo simbólico, alinhado à lógica dos *green nudges*: em detrimento da imposição de obrigações legais ou do oferecimento de incentivos financeiros, esses mecanismos utilizam estímulos reputacionais ou cognitivos que induzem mudanças comportamentais espontâneas.

Dessa forma, o valor do reconhecimento, do prestígio institucional e do

pertencimento a uma agenda pública funciona como catalisador de transformações organizacionais, mesmo na ausência de sanções formais (Carlsson *et al.*, 2019).

No caso do Selo TCE/CE Sustentável, os efeitos comportamentais esperados incluem: motivação reputacional (o desejo de ser publicamente reconhecido como uma instituição sustentável), indução normativa (internalização de práticas voltadas à sustentabilidade como valor institucional) e engajamento incremental (melhorias contínuas nos processos internos, impulsionadas pela possibilidade de renovação do selo).

Além do seu caráter simbólico, o programa apresenta três elementos que o tornam institucionalmente peculiar. O primeiro é a sua não coercitividade: embora o TCE/CE detenha atribuições constitucionais de controle externo, a iniciativa opta por um instrumento de incentivo voluntário e reputacional, e não por fiscalização ou sanção. O segundo é a sua seleção de destinatários, uma vez que o selo pode ser concedido a órgãos públicos jurisdicionados, mas também a instituições privadas, como escolas – algo incomum na lógica dos Tribunais de Contas. O terceiro é sua origem administrativa interna: trata-se de uma ação promovida por um comitê interno dedicado à sustentabilidade institucional, e não por uma unidade com função fiscalizatória.

Essas singularidades apontam para um tipo de intervenção que ultrapassa os limites das categorias clássicas da Administração Pública – atividade-meio e atividade-fim – e desafia os arranjos institucionais convencionais e aproxima o Selo TCE/CE Sustentável daquilo que a literatura contemporânea sobre inovação institucional e governança simbólica tem denominado como estratégias de ação simbólica estatal (Boussagnet; Faucher, 2021).

A valorização de ações não obrigatórias, mas capazes de induzir comportamentos sustentáveis por meio do prestígio e da visibilidade pública, representa uma ampliação das formas de atuação do Estado frente a problemas públicos complexos. Como observa Lodge e Wegrich (2014), o enfrentamento desses desafios demanda uma Administração Pública com capacidade de inovação, experimentação institucional e adoção de instrumentos mais adaptativos e menos formais. A estratégia do Selo TCE/CE é exemplar nesse sentido: ela amplia o repertório de atuação do setor público ao incorporar elementos da economia comportamental, da reputação institucional e da governança simbólica, sem abandonar a legalidade, mas operando além da coerção.

4.2 A ATUAÇÃO METAFINALÍSTICA COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E FORMA DE GOVERNANÇA SIMBÓLICA

A distinção entre atividades finalísticas e de apoio é relevante para compreender a lógica organizacional da Administração Pública. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), ações relacionadas à gestão de pessoas, infraestrutura, tecnologia da informação, logística e outros processos administrativos internos configuram-se como atividades de suporte essenciais à eficiência organizacional, ainda que não estejam diretamente ligadas ao atendimento ao público. Essas funções são consideradas instrumentais ao

cumprimento das finalidades institucionais, contribuindo indiretamente para os resultados finalísticos da política pública (Tribunal de Contas da União, 2020).

No caso dos Tribunais de Contas, suas atividades-fim são aquelas relacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal (Brasil, 1988). A iniciativa sob exame – o Programa Selo TCE/CE Sustentável – apresenta elementos que dificultam seu enquadramento nessas duas categorias. A despeito de ser operado por uma unidade de apoio interno (o Comitê de Sustentabilidade), sua finalidade extrapola a gestão institucional ao alcançar órgãos públicos e escolas privadas, promovendo práticas alinhadas à Agenda 2030 e ao desenvolvimento sustentável. Por outro lado, como não decorre das competências finalísticas do Tribunal, tampouco constitui uma ação típica de fiscalização ou julgamento de contas, não se inserindo no núcleo duro de sua atividade-fim.

Essa ambiguidade institucional sugere a existência de um tipo de atuação que escape à dicotomia tradicional e que pode ser compreendida a partir da proposição de uma nova categoria analítica: a atividade metafinalística. O conceito é inspirado em abordagens contemporâneas sobre inovação institucional, governança simbólica e políticas públicas emergentes (Wang; Ran, 2021; Berardo *et al.*, 2020).

Assim, a atuação metafinalística pode ser definida como uma ação voluntária, simbólica e adicional, exercida por entes públicos fora do escopo de suas competências finalísticas ou de suporte direto, com o objetivo de mitigar problemas públicos ou gerar externalidades públicas positivas, e que poderia ser replicada por entidades privadas. No caso do Selo TCE/CE Sustentável, essa externalidade se traduz na indução de práticas sustentáveis em organizações públicas e privadas, sem uso de coerção, de financiamento ou de prerrogativas legais de autoridade. Trata-se de uma atuação que amplia o papel da Administração Pública como promotora de valores públicos por meio de estratégias reputacionais e de incentivo simbólico.

Nesse contexto, o *green nudge* assume a forma simbólica de um reconhecimento institucional que confere prestígio e visibilidade às práticas sustentáveis. A ausência de coerção, a liberdade de adesão e a indução voluntária revelam a potência desse mecanismo como instrumento de inovação pública, inclusive ao estimular transformações internas nas instituições participantes. O Programa Selo TCE/CE Sustentável representa uma dessas práticas: embora operado por um Tribunal de Contas, não se trata de uma ação de controle externo; ainda que contribua para a governança ambiental, também não está inserido nas atribuições legalmente definidas para a instituição; embora se aproxime da governança em rede, não tem estrutura horizontalizada; embora tenha ares de política pública, não se adequa à conceituação tradicional do instituto.

Esse argumento ajuda a compreender por que órgãos não tradicionais de formulação de políticas, como os Tribunais de Contas, podem liderar iniciativas inovadoras (Howlett, 2018), como o Selo TCE/CE Sustentável. A existência de capacidade institucional, aliada à menor vulnerabilidade à lógica partidária, confere a esses entes condições objetivas para atuarem como formuladores de políticas públicas emergentes.

Dessa forma, os achados de Fuenzalida e Riccucci (2019) contribuem indiretamente para o debate sobre os atores que podem protagonizar novas agendas públicas, ao destacar como a estrutura interna e o grau de politização influenciam a capacidade de inovação no setor público.

Assim, o Selo TCE/CE Sustentável incorpora princípios das políticas públicas emergentes, atuando como um mecanismo inovador que transcende as funções tradicionais de um órgão de controle externo. Ao invés de se limitar à fiscalização, o Tribunal assume um papel proativo na promoção de valores públicos, utilizando estratégias não coercitivas e colaborativas para fomentar práticas sustentáveis.

Apesar de envolver múltiplos atores, o Programa Selo TCE/CE Sustentável não configura, de forma plena, nem um modelo de governança colaborativa, nem de governança em rede, ainda que dialogue com elementos de ambos, pois parte de um desenho vertical, com critérios definidos unilateralmente por um órgão público (o TCE/CE) e adesão voluntária por parte das instituições participantes.

Diversamente da governança colaborativa, não há um espaço formal de coprodução ou deliberação conjunta sobre o programa. Já em relação à governança em rede, ainda que exista a possibilidade de compartilhamento de boas práticas e construção simbólica de pertencimento a uma agenda pública (a sustentabilidade), não se verifica uma coordenação horizontal, interdependência decisória ou compartilhamento efetivo de governança entre os membros.

Trata-se, antes, de uma ação vertical e voluntária de indução simbólica, que parte de um órgão com autoridade institucional (TCE/CE) e que se abre à adesão de diferentes organizações, inclusive privadas, sem envolver processos decisórios coletivos formais. Portanto, o Selo TCE/CE Sustentável representa uma forma inovadora de indução simbólica voluntária, que se utiliza de um *green nudge* (o selo) para estimular a mudança institucional a partir do reconhecimento e prestígio, e não por meio de fiscalização, financiamento ou deliberação compartilhada. O reconhecimento institucional e o incentivo comportamental diferenciam-se dos modelos tradicionais de governança colaborativa e em rede.

A singularidade da iniciativa justifica a introdução do conceito de atividade metafinalística, que pretende abranger práticas adicionais e voluntárias da Administração Pública, voltadas à indução de comportamentos em outras organizações, públicas ou privadas, sem recorrer a mecanismos clássicos de poder estatal, e que não se enquadram nas tradicionais categorias de atividade-meio e atividade-fim.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO

O Programa Selo TCE/CE Sustentável representa uma iniciativa institucional com características singulares que desafiam a tradicional dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim na Administração Pública. Instituído pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o programa não decorre da competência de controle externo nem da função de fiscalização prevista no artigo 71 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Em vez disso, trata-se de uma ação voluntária, promovida por uma unidade

administrativa interna – o Comitê de Logística Sustentável –, cuja missão está associada à sustentabilidade institucional, e não à atividade-fim de julgamento ou auditoria.

Em termos operacionais, o programa concede, por meio de edital público, um selo de reconhecimento simbólico a órgãos públicos e instituições privadas que demonstrem aderência a práticas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial, por meio de instrumentos como o Plano de Logística Sustentável e comprovações documentais. A participação é voluntária, a avaliação é técnica e o resultado é um reconhecimento reputacional, sem efeitos legais ou coercitivos. A análise preliminar baseia-se no cotejo entre os dados documentais do Programa Selo TCE/CE Sustentável e os referenciais teóricos explorados ao longo deste trabalho, permitindo antecipar interpretações relevantes sobre a natureza institucional da iniciativa, seus efeitos simbólicos, seu enquadramento teórico e sua inserção no campo da Administração Pública.

Uma primeira observação refere-se à natureza e ao alcance do programa. Embora desenvolvido no âmbito da Administração Pública, o Selo TCE/CE Sustentável não possui caráter impositivo ou normativo. A adesão é voluntária, não gera sanções em caso de não participação e tampouco está vinculada à prerrogativa fiscalizatória do Tribunal de Contas. Esses elementos distanciam a iniciativa do tradicional exercício do controle externo. Além disso, o fato de instituições privadas — como escolas particulares — poderem participar do programa reforça seu caráter universal simbólico, posicionando-o mais como uma prática de promoção de valores públicos do que como um mecanismo de indução administrativa entre entes subordinados. Trata-se, portanto, de uma ação com efeitos reputacionais, e não jurídicos, desvinculada do uso do poder estatal coercitivo inerente aos Tribunais de Contas.

Esse formato confere ao programa as características de um *green nudge*, conforme definido por Carlsson *et al.* (2019) e Thaler e Sunstein (2023): uma forma de indução leve, simbólica, que altera a arquitetura de decisão institucional sem impor sanções ou restrições. A teoria dos *green nudges* sustenta que ações simples, como selos, compromissos públicos ou alterações na forma de apresentação de escolhas, podem gerar impactos significativos na mudança de comportamento (Thaler; Sunstein, 2008; Carlsson *et al.*, 2019). Quando aplicada ao contexto do setor público, essa abordagem desafia a lógica tradicional da Administração, historicamente baseada em normatizações, sanções e incentivos financeiros.

No caso do selo concedido pelo TCE/CE, espera-se observar maior visibilidade institucional para a pauta da sustentabilidade; adoção de novas práticas organizacionais – como a implementação de PLSs ou ações voltadas aos ODS – motivadas pelo reconhecimento público; e engajamento de lideranças locais interessadas em manter ou obter o selo como sinal de inovação institucional e conformidade com agendas globais. Esses efeitos reforçam a hipótese de que a Administração Pública pode atuar como indutora simbólica e comportamental, mesmo fora das estruturas tradicionais de poder formal, normas legais ou arranjos horizontais de governança em rede.

Internacionalmente, iniciativas semelhantes têm sido analisadas como

políticas públicas emergentes baseadas em indução simbólica. O programa europeu de *Green Public Procurement* (Testa *et al.*, 2016) opera de forma análoga ao estabelecer diretrizes voluntárias para licitações sustentáveis, estimulando a autorregulação institucional e o alinhamento a padrões ambientais.

Contudo, a inovação do Selo TCE/CE reside no fato de que ele é promovido por um Tribunal de Contas, um órgão constitucionalmente voltado ao controle, e opera fora de sua função típica. Essa atuação é marcada por três traços principais: a não coercitividade, já que não impõe sanções nem decorre de poder regulatório; a semiuniversalidade de destinatários, abrangendo tanto entes públicos quanto instituições privadas (como escolas); e a origem administrativa interna, visto que parte de um comitê voltado à gestão sustentável do próprio órgão, e não de suas unidades fiscalizatórias.

Essas singularidades dificultam seu enquadramento nas categorias tradicionais da Administração Pública. Conforme define o TCU (2020), atividades-meio referem-se ao suporte interno (gestão de pessoas, infraestrutura etc.), enquanto as atividades-fim dos Tribunais de Contas estão ligadas à fiscalização contábil, financeira e patrimonial. Dessa forma, o Selo TCE/CE não se encaixa plenamente em nenhuma dessas. Por isso, propõe-se aqui a noção de “atividade metafinalística”: uma atuação adicional, voluntária, simbólica e desvinculada de prerrogativas legais, com o objetivo de gerar externalidades públicas positivas por meio da indução reputacional.

Essa proposição encontra respaldo na literatura sobre inovação institucional e políticas públicas emergentes. Wang e Ran (2021) e Berardo *et al.* (2020) apontam de que forma estruturas administrativas aparentemente marginais podem desenvolver ações inovadoras quando não estão sob pressão normativa direta. Da mesma forma, Howlett (2018) observa que órgãos fora do núcleo clássico do Executivo podem liderar inovações, dada sua estabilidade institucional e relativa imunidade à rotatividade política.

No que se refere ao enquadramento institucional do programa, verifica-se que ele não se ajusta integralmente aos modelos clássicos de governança. Conforme argumentado por Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa se caracteriza pela deliberação formal entre múltiplos atores com base em regras compartilhadas, o que não ocorre no caso do Selo TCE/CE Sustentável. Tampouco se trata de uma rede horizontalizada com interdependência decisória, como nas formas de governança em rede descritas por Sorensen e Torfing (2009). Ainda assim, a adesão espontânea de diversas instituições públicas e privadas gera, de maneira indireta, um campo simbólico compartilhado, que remete a elementos de pertencimento e identidade institucional coletiva. Embora sem articulação formal, esse campo é liderado pela autoridade institucional do TCE/CE e orientado por critérios previamente definidos.

Tal dinâmica aproxima-se da ideia de metagovernança leve, em que um ator público atua como catalisador de comportamentos e disseminador de valores, sem impor estruturas rígidas de deliberação (Torfing *et al.*, 2020).

A partir dessa perspectiva, propõe-se o conceito de atividade metafinalística como um novo tipo de atuação estatal. Essa categoria analítica é definida como

uma iniciativa voluntária, simbólica e adicional, exercida por órgãos públicos fora do escopo de suas competências finalísticas ou fiscalizatórias tradicionais, e que pode ser replicada por instituições públicas ou privadas, com o objetivo de mitigar problemas públicos ou gerar externalidades positivas para a coletividade.

Essa proposição amplia o repertório teórico sobre inovação pública ao reconhecer práticas não normativas, mas capazes de influenciar o comportamento de terceiros com base em prestígio institucional e promoção de valores públicos, em vez de coerção, orçamento ou indução material direta. A atuação metafinalística, portanto, oferece uma nova lente para compreender o papel do Estado contemporâneo frente a desafios que exigem engajamento voluntário e transformação cultural institucional.

Ademais, é importante reconhecer algumas limitações da presente análise. Em primeiro lugar, o trabalho não se debruça sobre outras iniciativas voluntárias e adicionais que também poderiam ser enquadradas na proposta de atuação metafinalística, como redes de fomento à logística sustentável. Em segundo lugar, a pesquisa não contou com dados coletados por meio de instrumentos empíricos estruturados – como entrevistas ou questionários – que permitissem a triangulação entre fontes documentais, observações e revisão teórica.

Por fim, em razão de sua abordagem qualitativa e exploratória, o estudo não mensurou os efeitos do programa, o que representa uma oportunidade para pesquisas futuras com abordagens quantitativas ou mistas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a aplicação de *green nudges* em atividades metafinalísticas no âmbito da Administração Pública, a partir do estudo de caso do Programa Selo TCE/CE Sustentável. A investigação demonstrou que a iniciativa representa uma forma inovadora de atuação estatal, marcada por sua natureza simbólica, voluntária e não coercitiva, direcionada à promoção de comportamentos sustentáveis tanto em organizações públicas quanto privadas.

Ao se afastar dos modelos tradicionais de controle externo, das funções finalísticas típicas e das atividades-meio de caráter instrumental, o programa operado pelo Comitê de Sustentabilidade do TCE/CE desafia os esquemas tipológicos clássicos da Administração Pública. Sua lógica de funcionamento – centrada na concessão de reconhecimento público mediante o cumprimento de critérios voluntários – alinha-se aos princípios dos *green nudges*, conforme definidos por Carlsson *et al.* (2019), e aos novos paradigmas de inovação comportamental no setor público (Thaler; Sunstein, 2008).

A comparação com os modelos de governança colaborativa e governança em rede evidenciou que, embora o programa dialogue com elementos de ambos, não se enquadra completamente em nenhum deles. A ausência de deliberação conjunta e coprodução, típicas da governança colaborativa, e a inexistência de horizontalidade e interdependência estratégica, características da governança em rede, situam o Selo TCE/CE Sustentável como uma prática de metagovernança leve e de indução simbólica voluntária, com efeitos reputacionais sobre seus participantes.

Diante dessas constatações, propõe-se a tipologia de atividade metafinalística para descrever iniciativas adicionais e voluntárias da Administração Pública que, embora não obrigatórias nem diretamente vinculadas às suas funções tradicionais, produzem externalidades públicas positivas e contribuem para a mitigação de problemas coletivos. Tais atividades, como a analisada neste estudo, poderiam ser implementadas por entes privados, mas ganham maior legitimidade e impacto institucional ao serem conduzidas por órgãos públicos.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre inovação pública, *green nudges* e tipologias administrativas. Do ponto de vista prático, oferece subsídios para que outras instituições públicas explorem formas alternativas de indução de comportamentos sustentáveis, utilizando estratégias baseadas no reconhecimento, na reputação e no valor simbólico das ações.

Para pesquisas futuras, recomenda-se o aprofundamento empírico sobre os impactos de selos e incentivos voluntários no setor público, bem como o desenvolvimento de métricas para avaliação dos efeitos comportamentais e ambientais gerados por iniciativas semelhantes. Além disso, o conceito de atividade metafinalística pode ser testado em outros contextos institucionais, contribuindo para sua consolidação como nova categoria analítica na Administração Pública contemporânea.

REFERÊNCIAS

AKBULUT-YUKSEL, M.; BOULATOFF, C. The effects of a green nudge on municipal solid waste: evidence from a clear bag policy. **Journal of Environmental Economics and Management**, Amsterdam, v. 106, p. 1-9, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/J.JEEM.2020.102404>. Acesso em: 3 abr. 2025.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, London, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Acesso em: 5 abr. 2025.

BERARDO, R.; FISCHER, M.; HAMILTON, M. Collaborative governance and the challenges of network-based research. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 50, n. 8, p. 898-913, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074020927792>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília, DF: TCU: Segecex, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 6 abr. 2025.

CALVIN, K. *et al.* **IPCC, 2023: climate change 2023: synthesis report**. Geneva: IPCC, 2023. (Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment

Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). Disponível em: <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>. Acesso em: 4 jan. 2025.

CARLSSON, F. *et al.* The use of green nudges as an environmental policy instrument. **CeCAR Working Paper Series**, [s. l.], n. 4, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3711946>. Acesso em: 4 abr. 2025.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

DE LEEUW, E. The politics of Healthy Cities. **Urban Health**, Amsterdam, v. 89, n. 4, p. 384-394, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11524-011-9638-1>. Acesso em: 6 abr. 2025.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **The SAGE handbook of qualitative research**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2011.

FUENZALIDA, J.; RICCUCCI, N. M. The effects of politicization on performance: the mediating role of HRM practices. **Review of Public Personnel Administration**, Thousand Oaks, v. 39, n. 3, p. 544-569, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323313080_The_Effects_of_Politicization_on_Performance_The_Mediating_Role_of_HRM_Practices. Acesso em: 4 abr. 2025.

HE, G. *et al.* Reducing single-use cutlery with green nudges: Evidence from China's food-delivery industry. **Science**, Washington, D. C., v. 381, 2023. Não paginado. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.add9884>. Acesso em: 4 abr. 2025.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, London, v. 37, n. 1, p. 1-13, 2018. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/Howlett%20-%20Policy%20analytical%20capacity%20The%20supply%20and%20demand%20.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

LYON, A. R. *et al.* Human-centered design to enhance implementation and impact in health. **Annual Review of Public Health**, San Mateo, v. 46, p. 467-485, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-071823-122337>. Acesso em: 5 abr. 2025.

NUMERATO, D. *et al.* Politicisation, depoliticisation, and repoliticisation of health care controversies: vaccination and mental health care reform in the Czech Republic. **Social Science & Medicine**, Amsterdam, v. 277, 2021. Não

paginado. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953621002483>. Acesso em: 5 abr. 2025.

PAULIS, E. *et al.* The POLITICIZE dataset: an inventory of deliberative mini-publics (DMPs) in Europe. **European Political Science**, Cambridge, v. 20, p. 521-542, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41304-020-00284-9>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Experimentalist governance. *In*: LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 169-183.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, Hoboken, v. 87, n. 2, p. 234-258, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>. Acesso em: 6 abr. 2025.

TESTA, F. *et al.* Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production. **Journal of Cleaner Production**, Amsterdam, v. 112, p. 1893-1900, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.092>. Acesso em: 6 abr. 2025.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge**: como tomar melhores decisões. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023.

TORFING, J. *et al.* **Interactive governance**: advancing the paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2020. Disponível em: <https://research-ebsco-com.sbproxy.fgv.br/c/gx3pvl/viewer/pdf/zag2zuszfz> Acesso em: 3 abr. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Selo TCE Ceará Sustentável**. Fortaleza: TCE-CE, [2025?]. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/sustentabilidade/selo-tce-ceara-sustentavel>. Acesso em: 6 abr. 2025.

WANG, W.; RAN, B. Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. **Public Management Review**, Abingdon, v. 23, n. 9, p. 1342-1364, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389>. Acesso em: 2 abr. 2025.

INOVAÇÃO SUSTENTÁVEL NO SETOR PÚBLICO: DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES NO EIXO TI NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

SUSTAINABLE INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: DEVELOPMENT OF ACTIONS IN THE IT AXIS AT THE AUDIT COURTS OF THE STATE OF PERNAMBUCO

Ana Carolina Chaves Machado de Morais¹

Francisco José Almeida de Oliveira²

Ricardo Jorge Veras Beltrão³

Fagner José Coutinho de Melo⁴

Joás Tomaz de Aquino⁵

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar as soluções e melhorias sustentáveis implementadas no eixo Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), no escopo do projeto TI Verde, no período de 2023 a 2025. A metodologia adotada foi a pesquisa-ação, baseada no ciclo do PDCA, com as etapas: planejamento, execução, observação e lições aprendidas. Dessa forma, o artigo contribuiu ao sistematizar as ações de TI Verde envolvendo: diagnóstico do nível de maturidade, capacitação dos servidores da área de TI em sustentabilidade, arrecadação de resíduos eletrônicos, plantio de mudas para compensar emissões de CO₂ e realização de processo de contratação de monitores com certificações sustentáveis. Os resultados destacam que a implementação de práticas de TI Verde não apenas reduziu custos operacionais e impactos ambientais, mas também promove uma gestão mais moderna e responsável.

Palavras-chave: sustentabilidade; Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; TI Verde.

1 Mestre e bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Chefe do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI).

2 Bacharel em Ciências da Computação pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Chefe da Gerência de Informação e Apoio Tecnológico (GIAT).

3 Pós-Graduado em Planejamento e Gestão Organizacional pela Universidade de Pernambuco (UPE), Bacharel em Ciência da Computação (UFPE), Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Chefe da Gerência de Infraestrutura de TI (GITI).

4 Doutor e Mestre em Engenharia de Produção (UFPE). Bacharel em Administração (UFPE). Professor Associado da UPE.

5 Mestre em Administração (UFPE). Bacharel em Engenharia Civil (UFPE) e Administração (UFPE). Analista Técnico em Gestão Universitária na Universidade de Pernambuco (UPE) e Professor Assistente (UPE).

Abstract: This paper aims to present the sustainable solutions and improvements implemented in the Information Technology axis of the Audit Courts of the State of Pernambuco (TCE/PE, in Portuguese), within the scope of the Green IT project, during the period from 2023 to 2025. The methodology adopted was action- research, based on the PDCA cycle, with the following stages: planning, execution, observation, and lessons learned. Thus, the article contributes by systematizing Green IT actions involving maturity level diagnosis, training IT staff in sustainability, collection of electronic waste, tree planting to offset CO₂ emissions, and the implementation of a procurement process for monitors with certificates of sustainability. The results highlight that the implementation of Green IT practices not only reduced operating costs and environmental impacts but also fostered a more modern and responsible management approach.

Keywords: sustainability; Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; Green IT.

1 INTRODUÇÃO

O avanço da Tecnologia da Informação (TI) tem transformado a Administração Pública, tornando os serviços mais ágeis, transparentes e acessíveis à população. Sistemas digitais facilitam o controle, a gestão e a tomada de decisões dessas instituições. Além disso, promovem a modernização e a eficiência administrativa na execução de atividades (Figueiredo *et al.*, 2021).

Dado esse contexto, a adoção de tecnologias representa um elemento essencial para aprimorar a eficiência e a eficácia dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros. A implementação de sistemas integrados de gestão e plataformas voltadas à análise de dados contribui significativamente para a identificação de irregularidades e otimização do processamento de informações financeiras. Além disso, essas tecnologias possibilitam o avanço das auditorias digitais, tornando-as mais eficazes, por meio da aplicação de ferramentas como inteligência artificial, análise de dados e *blockchain*, recursos que ampliam a capacidade de monitoramento e detecção de desvios nos gastos públicos (Salvadori, 2023).

Se por um lado tem-se todos os benefícios que a tecnologia da informação pode gerar para as instituições públicas e população em geral, por outro lado, é preciso pensar em uma necessidade global: a sustentabilidade. Entre os principais impactos do uso da TI destacam-se: o alto consumo de energia nos *data centers*, contribuindo para a emissão de gases do efeito estufa; a geração e descarte inadequados do lixo eletrônico, podendo ocasionar a contaminação do solo e mananciais com metais pesados, como o mercúrio, zinco, cádmio, chumbo, entre outros; e a degradação de recursos naturais utilizados na fabricação de dispositivos, como por exemplo, combustíveis fósseis e água (Rosa, 2007).

Além disso, a obsolescência não planejada incentiva o consumo excessivo de monitores, teclados, placas e impressoras em instituições públicas, por exemplo, alimentando todo o ciclo dos impactos apresentados anteriormente (Pereira Júnior *et al.*, 2020).

Nesse sentido, pensar na sustentabilidade no uso de recursos de TI em órgãos públicos é uma prática cada vez mais essencial para garantir a eficiência, a responsabilidade ambiental e a aplicação consciente das verbas públicas. A adoção

de políticas de TI Verde, como a virtualização de servidores, o uso de energia limpa, o descarte correto de equipamentos eletrônicos e a aquisição de equipamentos com maior durabilidade e com selos de eficiência energética são algumas estratégias que promovem a sustentabilidade. Além disso, práticas como o reaproveitamento de equipamentos e o uso racional de papel por meio da digitalização de documentos também contribuem para a redução da pegada de carbono.

Portanto, este artigo tem por objetivo apresentar as soluções e melhorias, por meio de intervenções diretas e iniciativas sistemáticas sustentáveis implementadas no eixo de Tecnologia da Informação (TI), decorrente do Plano de Logística Sustentável (PLS) do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), para o período de 2023-2025. Por meio dos indicadores e metas estabelecidas, o estudo demonstra a eficácia das políticas e ações desenvolvidas para promover práticas sustentáveis na gestão de equipamentos de TI, gestão de *software* e *hardware* e conscientização dos servidores, contribuindo para o fortalecimento da cultura organizacional de sustentabilidade no contexto do serviço público brasileiro, servindo de guia para outras instituições.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo discute a relevância da TI Verde como estratégia de inovação sustentável, apresentando seu conceito e evidenciando seu papel na mitigação dos impactos ambientais associados ao uso das tecnologias da informação. Em seguida, o debate é ampliado para o contexto do setor público, enfatizando como a promoção da sustentabilidade em instituições governamentais configura-se como um vetor essencial para o fortalecimento da gestão responsável, eficiente e alinhada às demandas contemporâneas de desenvolvimento sustentável.

2.1 TI VERDE

A nova realidade global ecológica vem mudando a cada ano a forma de gestão das organizações. A competitividade moderna exige das indústrias a adequação a esta tendência, assim, essas questões contemporâneas podem ser vistas por parte das organizações como um diferencial, proporcionando o surgimento de novos produtos e serviços. Surgem então as Indústrias Verdes, que estão empenhadas em reduzir impactos ambientais oriundos dos seus processos produtivos.

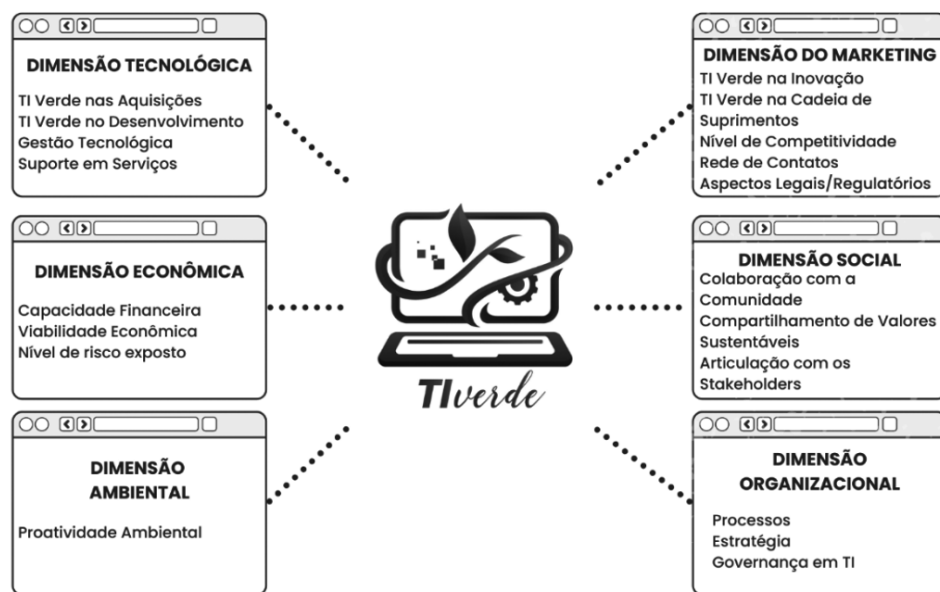
Especificamente, decorrente do uso das tecnologias de informação nas organizações, surgiu a TI Verde, ou *Green IT*, sendo um movimento sociotécnico decorrente da necessidade de inovar a forma como os recursos organizacionais disponíveis eram combinados, alinhando-os às práticas de sustentabilidade (Salles *et al.*, 2022). Trata-se de um conjunto de práticas voltadas para reduzir os impactos ambientais causados pelo uso da tecnologia da informação. A proposta da TI Verde envolve desde o desenvolvimento de equipamentos mais eficientes energeticamente, até a adoção de políticas para descarte e reciclagem de lixo eletrônico.

Segundo Molla e Abareshi (2012), a TI Verde é uma abordagem holística que abrange todo o ciclo de vida das tecnologias da informação, além de dimensões envolvendo outras áreas da organização, conforme apresentado na Figura 1.

A TI Verde promove práticas sustentáveis no uso da tecnologia, impactando positivamente diversas dimensões organizacionais. No aspecto econômico, reduz custos operacionais por meio da eficiência energética e da vida útil prolongada dos equipamentos. Na dimensão ambiental, minimiza a emissão de CO2 e o descarte inadequado de resíduos eletrônicos.

Já o *marketing* se beneficia ao associar a imagem institucional à responsabilidade socioambiental, gerando vantagem competitiva. A dimensão social é atendida ao promover ações de conscientização e inclusão digital sustentável. No campo organizacional, estimula uma cultura de sustentabilidade integrada aos processos internos. No eixo tecnológico, impulsiona inovações voltadas à eficiência, como a virtualização de servidores e o uso de dispositivos certificados.

Figura 1 - Dimensões envolvidas na construção da TI verde nas organizações



Fonte: adaptada de Salles *et al.* (2022).

Sobre esse tema, Filgueiras *et al.* (2023) destacam a importância de considerar processos ambientalmente corretos em todas as fases, desde o projeto e produção até a operação e eliminação das tecnologias. O consumo de energia por *data centers*, por exemplo, é um dos maiores vilões ambientais no setor de TI. Soluções como o uso de servidores com menor consumo energético e a adoção de fontes de energia renovável ajudam a mitigar esses efeitos. Além disso, práticas como virtualização de servidores, computação em nuvem e otimização de *softwares* também contribuem para a eficiência energética (Hou *et al.*, 2010).

Outro ponto importante da TI Verde é a conscientização sobre o uso

dos recursos de TI e a obsolescência programada dos dispositivos. Fabricar equipamentos duráveis, fáceis de atualizar e recicláveis reduz a necessidade de trocas frequentes, diminuindo a geração de lixo eletrônico. Iniciativas de logística reversa, que recolhem produtos descartados para reaproveitamento ou descarte adequado, também fazem parte desse movimento (Salles *et al.*, 2022).

A TI Verde não se limita à responsabilidade ambiental, mas também gera benefícios econômicos e reputacionais para as organizações. Empresas que adotam essas práticas demonstram compromisso com a sustentabilidade, ganham credibilidade junto ao público e ainda estimulam indústrias a se adaptarem à nova demanda desse mercado de TI Verde. Portanto, investir em TI Verde é investir em um futuro mais equilibrado entre as dimensões econômica, social e ambiental.

2.2 PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A promoção da sustentabilidade em organizações públicas é uma estratégia essencial para o enfrentamento dos desafios ambientais, sociais e econômicos contemporâneos. Ao integrarem os princípios do desenvolvimento sustentável às suas práticas institucionais, essas organizações assumem um papel de liderança na transição para modelos de gestão mais responsáveis e eficientes. Nesse contexto, a sustentabilidade deve ser incorporada de forma transversal às políticas públicas, aos processos administrativos e às decisões de investimento (Vogelmann Júnior, 2014; Figueira *et al.*, 2018).

As organizações públicas, por sua natureza, têm o potencial de influenciar positivamente toda a sociedade, não apenas por meio da formulação de políticas, mas também como agentes exemplares de condutas sustentáveis. Práticas como a adoção de critérios socioambientais em licitações, a redução do consumo de recursos naturais (água, energia, papel), a gestão adequada de resíduos e a promoção da eficiência energética nos edifícios públicos são medidas que podem gerar impactos significativos.

Além disso, o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) sustentáveis, conhecidas como TI Verde, pode contribuir para a digitalização de processos com menor impacto ambiental, otimizando o uso de recursos e promovendo maior transparência e controle. A capacitação de servidores públicos e o estímulo à inovação também são fundamentais para criar uma cultura organizacional voltada à sustentabilidade (Castelli; Longaray, 2022).

A promoção da sustentabilidade nas organizações públicas não deve ser vista como um desafio isolado, mas como uma oportunidade para aprimorar a gestão pública, atender às demandas da sociedade e preservar os recursos naturais para as futuras gerações. Essa abordagem contribui para o fortalecimento da governança, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o cumprimento

dos compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Enyoghasi; Badurdeen, 2021).

3 METODOLOGIA

Buscando atingir o seu objetivo, o desenvolvimento deste estudo baseia-se na apresentação das iniciativas sustentáveis implementadas no eixo de TI do PLS do TCE/PE. O plano de ação elaborado desse eixo foi composto por seis ações, conforme a Figura 2.

Figura 2 - Estrutura do plano de ação para o desenvolvimento do eixo TI verde no TCE/PE



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

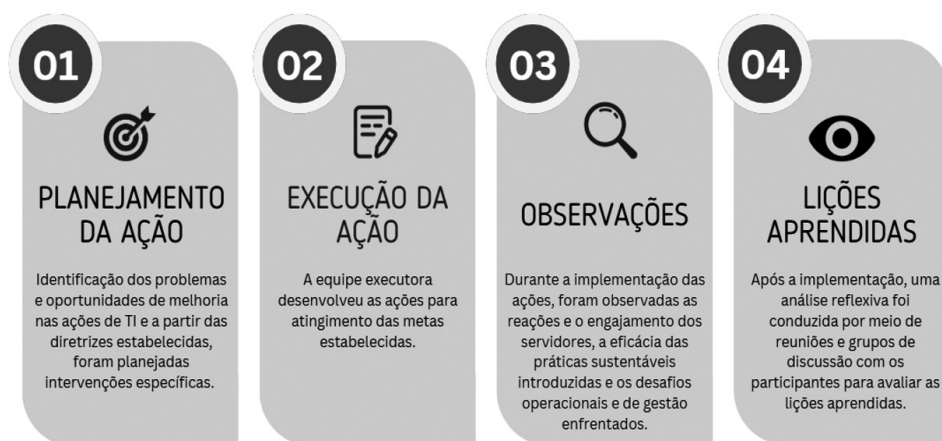
De acordo com a Figura 2, o plano de ação foi composto por: (1) Diagnóstico do grau de maturidade das práticas de TI verde no TCE/PE; (2) Capacitação institucional no tema para inserção dos aspectos de sustentabilidade nos processos de contratação do TCE/PE; (3) Revisão da política de uso de recursos de TI (Resolução do TCE/PE n. 17/2014), englobando diretrizes de alocação e distribuição de equipamentos de informática, a fim de garantir o uso adequado (sustentável) dos recursos; (4) Realização de campanhas de conscientização junto ao público interno do TCE/PE, para uso sustentável dos recursos de TI; (5) Revisão do modelo de contratação e uso de licença de *software* e *hardware* com atualização de normas internas; e (6) Contratação de licenças de *software* e *hardware* oriundas de empresas detentoras de práticas sustentáveis.

Com a execução dessas ações em conjunto esperava-se estimular as práticas de sustentabilidade, aprimorar os procedimentos de aquisição e alocação de equipamentos no TCE/PE e garantir a eficiência dos recursos públicos. Assim, a pesquisa-ação foi utilizada como a principal abordagem metodológica deste artigo, para permitir a integração entre teoria e prática, envolvendo diretamente os atores no processo de mudança (Coughlan; Coughlan, 2002). O pesquisador atua junto aos participantes, promovendo mudanças enquanto estuda o processo. Seu principal objetivo é transformar a realidade por meio da reflexão e da ação, sendo um percurso colaborativo e contínuo de aprendizado.

O *locus* de investigação foi a sede do Tribunal de Contas do Estado de

Pernambuco, situado na cidade do Recife. O TCE/PE é um órgão público independente, com autonomia administrativa e financeira, que auxilia o Poder Legislativo no controle externo da administração pública estadual e municipal. Sua principal função é fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, assegurando a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência na gestão do dinheiro público. Essa fiscalização abrange todos os poderes do Estado e os 184 municípios pernambucanos, incluindo entidades da Administração direta e indireta (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2023). Desta maneira, a pesquisa-ação está estruturada em quatro etapas: planejamento, execução da ação, observações e lições aprendidas, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 - Etapas metodológicas da pesquisa-ação



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

A equipe de execução direta das ações foi composta por 7 servidores públicos internos ao TCE/PE e 3 pesquisadores externos. A coleta de dados foi realizada através de várias etapas, com a aplicação de diagnósticos, observações, visitação aos diversos setores do TCE/PE, entrevistas com gestores e responsáveis pelas ações de TI (grupos focais), documentos oficiais e relatórios fornecidos pelo referido Tribunal. O objetivo, nesse momento, foi entender a realidade, avaliar as mudanças e ajustar as ações conforme necessário.

Em seguida, a análise temática na pesquisa-ação foi usada para identificar padrões e significados nos dados coletados durante o processo. Ela permitiu agrupar falas, observações e registros em temas que representam aspectos importantes da realidade estudada (Lima, 2008). O processo começou com a leitura cuidadosa dos dados, seguida pela codificação e organização em categorias. Esses temas foram depois analisados e interpretados à luz dos objetivos da pesquisa. Como a pesquisa-ação é participativa, os próprios envolvidos auxiliaram no processo de análise. Os resultados obtidos foram sistematizados neste artigo, visando apresentar a eficácia das ações de sustentabilidade no eixo da tecnologia da informação no TCE/PE.

4 RESULTADOS

Na primeira etapa da pesquisa foi realizado o planejamento das ações. Esta etapa foi iniciada com a composição da equipe. A equipe foi composta por três servidores do Departamento de Tecnologia da Informação do TCE/PE, quatro servidores da Coordenadoria Geral de Administração do TCE/PE e três pesquisadores da Universidade de Pernambuco (UPE). Em seguida, foram priorizadas as ações e desenvolvido o cronograma para a execução das mesmas na equipe de TI. Os resultados serão apresentados a partir das ações desenvolvidas.

4.1 DIAGNÓSTICO E CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL NO TEMA PARA INSERÇÃO DOS ASPECTOS DE SUSTENTABILIDADE NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DO TCE/PE.

A primeira ação foi relacionada à capacitação dos servidores do departamento de TI no tema sustentabilidade (de maneira ampla e restrita), para inserção dos aspectos de sustentabilidade nos processos de contratação pública. Inicialmente foram realizadas reuniões de alinhamento, no qual verificou-se que a equipe de TI do TCE/PE precisava além dos conceitos básicos de sustentabilidade, ser treinada de forma prática em aspectos da TI Verde e contratação/aquisição sustentável.

Assim, foi montada uma agenda de capacitação, diagnóstico prático e simulação de editais de licitações públicas (aquisição de *notebooks*, monitores e contratação de licenças do *Microsoft Office*). As capacitações foram realizadas no período de agosto a dezembro de 2023. No processo de capacitação, foram tratadas as seguintes temáticas: histórico da sustentabilidade; TI Verde; aplicações da sustentabilidade na contratação em TI; aplicação das práticas de sustentabilidade em TI no Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e Supremo Tribunal de Justiça (STJ); medição dos níveis de maturidade da TI verde no TCE/PE; mensuração do potencial dos benefícios trazidos pela TI verde no TCE/PE; a eficiência energética da TI verde no processo de contratação/aquisição; e componentes nocivos em equipamentos de TI no processo de contratação/aquisição.

Apartir do processo de capacitação, foi muito discutido o conceito da TI Verde que, segundo Chuang e Huang (2015) é a utilização de recursos eficientes de TI ligados a modelos sustentáveis. Para Lunardi, Frio e Brum (2011) é possível mensurar o nível de maturidade em TI Verde de uma organização, avaliando sete dimensões (práticas de conscientização, *datacenter* verde, descarte e reciclagem, fontes alternativas de energia, *hardware*, impressão e *software*). O instrumento proposto pelos autores foi adaptado e aplicado no TCE/PE buscando verificar o grau de maturidade dentro da instituição, indicando pontos fortes e incipientes que precisavam ser desenvolvidos. Decorrente desse diagnóstico, foi possível a publicação de dois artigos científicos em eventos nacionais (Morais *et al.*, 2024a; Moraes *et al.*, 2024b; Moraes *et al.*, 2025).

Após o processo de capacitação foi iniciada a identificação e estruturação do processo de contratação de licenças de *software* e *hardware* por meio da modelagem deste processo, conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4 - Processo de contratação licenças de *software* e *hardware* no TCE



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Levando em consideração a necessidade da contratação de *software* e *hardware*, foi verificado que para que o edital tivesse um viés mais sustentável seria necessário elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) inserindo aspectos de sustentabilidade. Desta maneira, além do processo de capacitação, foi sugerido que a equipe realizasse simulações em TRs anteriores utilizando critérios de sustentabilidade. A equipe selecionou três TRs ligados a aquisição de notebooks, monitores de vídeos e licença dos *softwares* *Office Standard* 2021 e *Office Professional Plus* 2021. Na simulação dos TRs foram sugeridos os seguintes acréscimos:

- Justificativa do alinhamento do TR com o Plano de Logística Sustentável do TCE/PE;
- Para contratação de *hardware*:
 - Capacidade de expansão de memória e de armazenamento para os computadores;
 - Garantia, independentemente da abertura do equipamento, permitindo *upgrade* dos equipamentos e reaproveitamento de peças;
 - Definição de seis anos para o ciclo de uso dos equipamentos, garantindo performance para execuções das atividades do TCE/PE e permitindo a doação de *hardwares*, em condições de uso, a outras entidades.
 - Extensão da cobertura da garantia para:
 - Cinco anos nos casos de computadores e;
 - Três anos nos casos de monitores.
 - Inserção de exigências de certificações do equipamento/fabricante como:
 - Possuir Certificação EPEAT Gold a ser comprovado no site www.epeat.net;
 - Possuir certificação de eficiência energética, tais como o selo PROCEL (no mínimo B) ou ENERGY STAR;
 - Ter a certificação RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*) ou TCO (*Trusted Configuration Operator*);
 - O equipamento e seus acessórios ofertados (marca e modelo) não poderão ter sido descontinuados no momento do certame;
 - As unidades do equipamento deverão ser entregues devidamente acondicionadas em embalagens individuais, adequadas e SUSTENTÁVEIS (comprovação do selo FSC).
- Sobre a contratação de *software*, para assegurar a viabilidade técnica e sustentável dos seus processos, será levado em consideração:
 - preferências para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

- o maior eficiência na utilização de recursos naturais;
- o maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- o maior vida útil e menor custo de manutenção de bens;
- o origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens e serviços;
- o adotar práticas de gestão que garantam os direitos trabalhistas e o atendimento às normas internas e de segurança e medicina do trabalho para seus empregados;
- o administrar situações emergenciais de acidentes com eficácia, mitigando os impactos aos empregados, colaboradores, usuários e ao meio ambiente;
- o conduzir suas ações em conformidade com os requisitos legais e regulamentos aplicáveis, observando também a legislação ambiental para a prevenção de adversidades ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores e envolvidos na prestação dos serviços;
- o respeitar as Normas Brasileiras (NBR) publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos;
- o apresentar Declaração de Sustentabilidade, conforme modelo constante no Termo de Referência, a ser apresentado na fase de aceitação da proposta.

4.2 REVISÃO DA POLÍTICA DE USO DE RECURSOS DE TI (RESOLUÇÃO N. 17/2014) ENGLOBANDO DIRETRIZES DE ALOCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, A FIM DE GARANTIR O USO ADEQUADO (SUSTENTÁVEL) DOS RECURSOS.

Do ponto de vista da política normativa, a Resolução TC n. 17, de 22 de outubro de 2014 versa sobre a política de uso dos recursos de tecnologia da informação do TCE/PE. Ao fazer a análise detalhada da resolução, que tem mais de dez anos desde a sua publicação, a equipe de TI percebeu que vários aspectos de sustentabilidade precisavam ser acrescentados na resolução. Além disso, no intuito de cumprir com o objetivo de regulamentar a política de alocação e distribuição de equipamentos de informática, a fim de garantir o uso adequado (sustentável dos recursos) no TCE/PE, a equipe de TI identificou que a melhor forma de apresentar esta política seria inserir tais pontos na Resolução TC n. 17, de 22 de outubro de 2014, já existente.

Assim, além de revisar todos os conceitos, a linguagem e aspectos de sustentabilidade nas seções da resolução, levando em consideração as dimensões econômica, social e ambiental e ter acrescentado a política de alocação e distribuição de equipamentos de informática, a fim de garantir o uso adequado (sustentável) dos recursos, foi sugerido aos gestores de TI do TCE/PE o acréscimo do Capítulo V, intitulado TI Verde, composto por sete seções relacionadas aos temas: Contratações Sustentáveis de TI, Gestão da Vida Útil dos Equipamentos, Descarte ou Doação Responsável de Equipamentos de TI, Uso Eficiente de Energia no Ambiente Computacional, Estímulo à Redução da Pegada de Carbono, Conscientização para TI VERDE e Eficiência e Otimização do Datacenter.

Com essa iniciativa, validada pela gestão, foi possível institucionalizar, por meio de instrumentos formais, diretrizes para uma política efetiva de uso, alocação e distribuição dos recursos de TI no TCE/PE.

4.3 REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO PARA USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS DE TI.

A ação de realização de campanhas de conscientização para uso sustentável dos recursos de TI foi desenvolvida de fluxo contínuo em várias etapas, à medida que as outras ações iriam acontecendo. O início desta atuação se deu com o desenvolvimento da campanha de arrecadação de lixo eletrônico no TCE/PE. Nesse contexto, foi desenvolvida uma campanha de comunicação com material informativo e de divulgação do evento. A equipe difusora percorreu todos os setores da sede do TCE/PE para fazer a divulgação e, ao todo, foram mais de 1000 servidores contactados.

A primeira campanha de arrecadação de lixo eletrônico no TCE/PE, aconteceu entre os dias 18 e 21 de junho de 2024. No dia 18 de junho, foi realizada a abertura oficial da campanha, com a presença da REEECycle, empresa circular pernambucana de impacto socioambiental, pronta para receber os dispositivos de informática e celulares obsoletos ou danificados. A empresa parceira, REEECycle, levou para o evento um museu de itens antigos mostrando a evolução de alguns equipamentos. Após a campanha de conscientização, o coletor da empresa continuou no TCE/PE como uma ação contínua. A matéria relacionada a ação foi disponibilizada na intranet com o balanço da arrecadação, buscando estimular a continuidade da atividade, conforme Figura 5.

Figura 5 – Divulgação do balanço da campanha de arrecadação de lixo eletrônico no TCE/PE



Fonte: Intranet do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2024).

Até o momento, em julho de 2025, foram arrecadados aproximadamente 1 tonelada de resíduos eletrônicos, como *notebooks*, *tablets*, impressoras, monitores, computadores, HDs externos, *pendrives*, CDs, entre outros equipamentos. Quando questionada sobre a ação, a chefe do Departamento de Tecnologia da Informação afirmou que: “*A ideia foi proporcionar aos servidores uma oportunidade de descartar os materiais eletrônicos de forma correta, contribuir com o meio ambiente, além de conscientizar as pessoas sobre o descarte correto dos materiais eletrônicos*”. Vale ressaltar que a empresa parceira desta ação possui 25 ecopontos na Região Metropolitana do Recife, e faz a coleta de lixo eletrônico em empresas e residências. Cerca de 95% do material é reaproveitado.

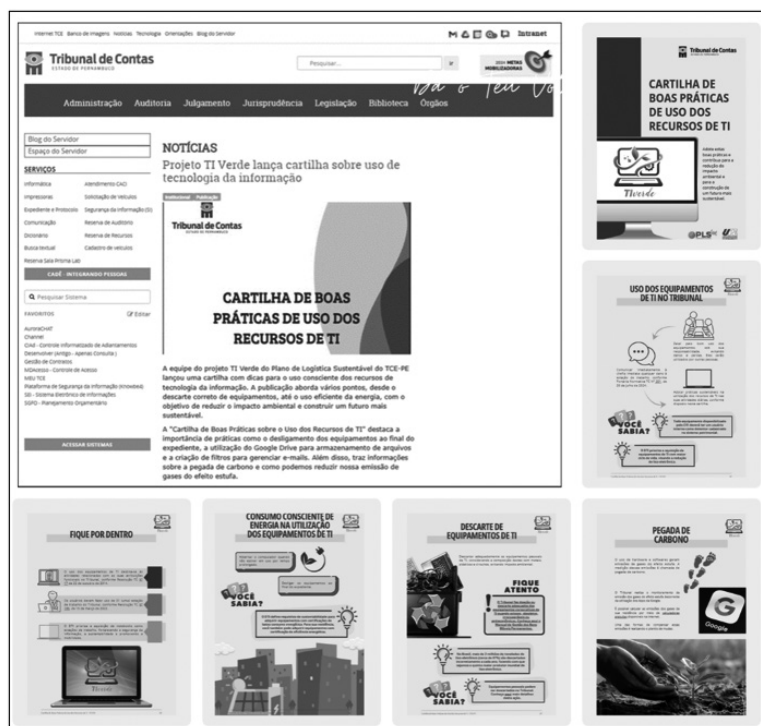
Como parte da realização de campanhas de conscientização para uso sustentável dos recursos de TI no TCE/PE, foram desenvolvidos e apresentados três artigos científicos. O primeiro artigo foi apresentado presencialmente no XLIV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO “Reindustrialização no Brasil” em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, o evento aconteceu no período de 22 a 25 de outubro de 2024.

O segundo artigo foi apresentado virtualmente na 11ª Conferência Ibero-Americana Computação Aplicada 2024 (CIACA 2024) o evento aconteceu no período de 11 a 12 dezembro de 2024 e foi organizado pela *International Association for Development of the Information Society*. O artigo apresentado foi selecionado como o Melhor Artigo da 11ª Conferência Ibero-Americana em Computação Aplicada. O terceiro artigo apresentou a metodologia de priorização de práticas de TI Verde desenvolvida na etapa de diagnóstico em um evento do Instituto Rui Barbosa, compondo um capítulo de livro do evento.

Esses artigos foram difundidos na *Intranet* do TCE/PE para institucionalizar ainda mais as práticas de TI verde desenvolvidas e reforçar a sua continuidade, além da possibilidade de servir de guia para o desenvolvimento de novas ações em outras instituições.

Ainda, a partir da proposta de atualização da Resolução TC Nº 17, de 22 de outubro de 2014, foi elaborada uma cartilha de conscientização para o uso sustentável dos recursos de TI no formato de infográficos e divulgada na *Intranet* do TCE/PE (Figura 6) e nas janelas digitais localizadas em pontos estratégicos da sede do TCE/PE.

Figura 6 - Lançamento da cartilha de conscientização para o uso sustentável dos recursos de TI na Intranet



Fonte: Intranet do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2024).

A cartilha destaca a importância de utilização práticas de TI verde no dia a dia do servidor, como o desligamento dos equipamentos ao final do expediente, a utilização do *Google Drive* para armazenamento de arquivos e a criação de filtros para gerenciar *e-mails*. Além disso, traz informações sobre a pegada de carbono e como podemos reduzir e compensar nossa emissão de gases do efeito estufa.

Outra ação relacionada às campanhas de conscientização foi o convênio firmado entre o TCE/PE e a SEMAS - Secretaria de Meio Ambiente, Sustentabilidade e de Fernando de Noronha do Governo do Estado de Pernambuco, no Programa Plantar Juntos, com o objetivo de plantar 250 mudas entre pau-brasil, ipê ou outras espécies nativas da região, visando à compensação do carbono (aproximadamente 5 toneladas), conforme o relatório emitido pelo uso dos *Apps* do *Google* no TCE/PE, entre os meses de abril/2023 a junho/2025. A quantificação do carbono foi realizada a partir dos dados disponibilizados pela empresa *Google*.

Assim, nos meses de fevereiro e junho de 2025 foram plantadas 250 mudas de pau-brasil e ipê em alguns espaços da Região Metropolitana do Recife. Foi desenvolvida a campanha institucional “Plantar Juntos: Cultivando o Futuro” em que todos os servidores do TCE/PE foram convidados a participar da campanha de

doação de mudas de ipê e pau-brasil, buscando compensar o carbono emitido pelo uso dos serviços *Google* no cotidiano dos seus trabalhos na entidade. As mudas arrecadadas fazem parte do conjunto de mudas do convênio do Plantar Juntos, e as fotos dessa ação podem ser observadas na Figura 7.

Figura 7 – Fotos da campanha de arrecadação e plantio de mudas nativas para compensação do carbono



Fonte: Intranet do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2025).

4.4 REVISÃO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO E USO DE LICENÇA DE SOFTWARE E HARDWARE E CONTRATAÇÃO DE LICENÇAS DE SOFTWARE E HARDWARE ORIUNDAS DE EMPRESAS DETENTORAS DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS E TRATAMENTO DAS EMBALAGENS

Para atender a este objetivo específico, foi desenvolvida a minuta de portaria normativa que dispõe sobre a governança, segurança da informação, critérios de sustentabilidade, e o planejamento das contratações de soluções de tecnologia da informação pelo TCE/PE. Além da referida minuta da portaria, foi criada a primeira Norma Computacional para Contratação de Equipamentos de TI relacionada a *notebooks* e monitores de vídeo. Outras normas serão criadas na versão do projeto TI Verde 2025 para os diversos tipos de *hardware* e *software*. Vale destacar que se optou pela criação de Normas Computacionais devido à volatilidade das características tecnológicas e sustentáveis.

A partir da Portaria Normativa foi realizado o processo de contratação de monitores contemplando requisitos sustentáveis. Ainda no ano de 2024, foi realizado um pregão eletrônico com novos requisitos de sustentabilidade para contratação de monitores, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Requisitos de sustentabilidade exigidos na contratação de monitores

CERTIFICADO	DESCRIÇÃO
TCO ou RoHS	TCO <i>Certification</i> : emitido pela TCO <i>Development</i> , avalia ergonomia, ecologia e energia. Obtido após testes em laboratórios certificados. RoHS: emitido pela União Europeia, restringe substâncias perigosas em eletrônicos. Obtido através de conformidade com a diretiva e testes.
ENERGY STAR	Emitido pela <i>Environmental Protection Agency</i> (EPA) dos EUA, identifica produtos energeticamente eficientes. Obtido após testes em laboratórios reconhecidos pela EPA.
Certificado EPEAT na categoria mínima Gold	Emitida pela <i>Green Electronics Council</i> , avalia o desempenho ambiental de produtos eletrônicos. EPEAT <i>Gold</i> é a categoria mais alta. Obtido através de registro e conformidade com critérios ambientais.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

A partir do pregão eletrônico foram contratados 255 monitores. Além da preocupação com a contratação dos dispositivos, foi realizada uma ação para descarte de materiais relacionados com as embalagens dessa contratação. Para isso, efetuou-se a pesagem dos materiais que compõem as embalagens dos *notebooks* a fim de serem descartados de forma correta, mediante uma parceria com a equipe de coleta seletiva do TCE/PE.

A reciclagem de materiais como papelão, plástico e papel desempenha um papel fundamental na redução da emissão de carbono equivalente, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas. Quando esse material é reciclado, é evitada a necessidade de produzir novos produtos a partir de recursos naturais, processo que geralmente envolve altos níveis de emissão de CO₂. A produção de papel, por exemplo, exige a derrubada de árvores e um consumo significativo de energia, enquanto o plástico e o papelão, ao serem reciclados, reduzem a demanda por matérias-primas virgens e diminuem a pegada de carbono associada ao seu processamento. Além disso, a reciclagem de plástico evita que resíduos plásticos se acumulem em aterros ou no meio ambiente, gerando emissões adicionais. Ao reciclar papelão e papel, a quantidade de CO₂ liberada na atmosfera diminui consideravelmente, contribuindo para a conservação dos ecossistemas e a diminuição dos gases de efeito estufa.

A partir dos materiais decorrentes das embalagens de equipamentos do TCE/PE, foram calculadas as emissões de gases a partir da reciclagem e do aterro sanitário. As caixas de monitores adquiridos pela instituição resultaram em embalagens com as configurações presentes nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Composição das embalagens do Monitor 24" Tipo 1

Tipo de material	Peso Unitário (1 caixa) [kg]	Unidade	Quantidade	Peso total do material [kg]
Caixa de Papelão	1,869	Caixa	250	467,25
Plástico	0,042	Caixa	250	10,50
Papel	0,010	Caixa	250	2,50
Peso Total [kg]				480,25

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Tabela 2 - Composição das embalagens do Monitor 27" do Tipo 2

Tipo de material	Peso Unitário (1 caixa) [kg]	Unidade	Quantidade	Peso total do material [kg]
Caixa de Papelão	2,221	Caixa	5	11,105
Plástico	0,02	Caixa	5	0,100
Papel	0,015	Caixa	5	0,075
Peso Total [kg]				11,280

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Ao reciclar as embalagens dos monitores do TCE/PE, estima-se que seria possível evitar a emissão de 60,919 kg de dióxido de carbono equivalente (kgCO₂eq), conforme demonstrado na Tabela 3. Isso indica que, ao reciclar essas embalagens em vez de descartá-las, o órgão estaria contribuindo para a redução das emissões de gases de efeito estufa, que são causadas pela produção de novos materiais.

Tabela 3 - Memória de cálculo das emissões de CO2 equivalente evitadas caso as embalagens fossem enviadas para a reciclagem

Tipo de material	Quantidade [kg]	Fator de emissão [kgCO ₂ eq/kg]**	Estimativa das emissões por material [kgCO ₂ eq]
Papel e papelão	480,930	-0,100	-48,093
Plástico*	10,600	-1,210	-12,826
Vidro	0,000	-0,760	0,000
Metais			
0,000			
-14,050			
0,000			

Rejeito, orgânico e outros (enviados para aterro)	0,000	0,283	0,000
Valor total das emissões [kgCO ₂ eq]			-60,919

Legenda:

*Não foi considerado o isopor, assim como no estudo elaborado por Sousa (2023).

**Valores estimados pelo estudo de Sousa (2023).

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Se as embalagens dos monitores forem corretamente recicladas ou encaminhadas para um processo ambientalmente adequado, seria possível evitar a emissão de 139,103 quilogramas de dióxido de carbono equivalente (kgCO₂eq), conforme indica a Tabela 4.

Tabela 4 - Memória de cálculo das emissões de CO₂ equivalente evitadas caso as embalagens fossem enviadas para aterro sanitário.

Tipo de material	Quantidade [kg]	Fator de emissão [kgCO ₂ eq/kg]**	Estimativa das emissões por material [kgCO ₂ eq]
Papel e papelão	0,00	-0,10	0,00
Plástico*	0,00	-1,21	0,00
Vidro	0,00	-0,76	0,00
Metais	0,00	-14,05	0,00
Rejeito, orgânico e outros (enviados para aterro)	491,53	0,283	185,66
Valor total das emissões [kgCO ₂ eq]			139,103

Legenda:

*Não foi considerado o isopor, assim como no estudo elaborado por Sousa (2023).

**Valores estimados pelo estudo de Sousa (2023).

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Esse valor representa a quantidade de gases de efeito estufa que seriam liberados se as embalagens fossem descartadas em um aterro sanitário. Quando materiais são jogados em aterros, eles podem decompor-se de forma inadequada, liberando gases como metano, que contribuem para o aquecimento global. Ao dar uma destinação correta para esses materiais (como reciclagem), evita-se essa emissão de gases, contribuindo para a redução do impacto ambiental. Nessas condições, considerando a reciclagem dos materiais e a sua não destinação em aterros sanitários, evitar-se-ia a emissão de 200,022 kgCO₂eq, sendo equivalente ao plantio de 9 mudas de árvores nativas.

Ainda é possível considerar a dimensão social e econômica nessa ação, ao enviar os materiais das embalagens para reciclagem locais, gerando trabalho e renda. Assim, caso os materiais decorrentes das embalagens dos monitores do

TCE/PE fossem encaminhados para as cooperativas de reciclagem, elas obteriam um retorno financeiro de R\$160,95 decorrente da venda dos materiais, conforme apresenta a Tabela 5.

Tabela 5 - Memória de cálculo do valor financeiro das embalagens para cooperativas de reciclagem, em Recife-PE

Tipo de material	Quantidade [kg]	Custo unitário [R\$]*	Potencial de ganho com a comercialização, por material [R\$]
Papel	2,575	0,60	R\$ 1,545
Papelão	478,355	0,30	R\$ 143,5065
Plástico	10,60	1,50	R\$ 15,9
Vidro	0,00	0,10	R\$ 0,00
Metal ferroso	0,00	0,60	R\$ 0,00
Alumínio (latinha)	0,00	8,00	R\$ 0,00
Valor Total dos materiais [R\$]			R\$ 160,9515
Legenda: *Valores dados em R\$ (reais) por kg (quilo) dos materiais recicláveis fornecidos pela PRO-RECIFE, em dezembro de 2024.			

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Em 2025, já estão previstas mais 2 (duas) contratações de monitores e *notebooks* abarcando as exigências de sustentabilidade definidas no projeto.

4.5 OBSERVAÇÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Por fim, foram realizadas entrevistas individuais com os gestores do projeto, a fim de avaliar as reações e o engajamento dos servidores com as ações, a eficácia das práticas sustentáveis introduzidas com as ações de TI Verde, os desafios operacionais e de gestão enfrentados, os impactos subjetivos das ações implementadas, o nível de alcance das metas estabelecidas, as lições aprendidas e as recomendações para ajustes no processo.

Os relatos apresentados no Quadro 2 demonstram uma percepção amplamente positiva sobre a implantação das práticas de TI Verde no TCE/PE, destacando-se avanços nas dimensões ambiental, organizacional, econômica e social da instituição. Os servidores destacaram elementos do projeto, como: criatividade, metodologia estruturada e eficácia das campanhas de conscientização, que conseguiram sensibilizar diferentes setores.

Quadro 2 - Relatos dos servidores do TCE/PE das lições aprendidas com as ações desenvolvidas

Relato 1	<i>As ações de TI Verde implantadas no Tribunal surpreenderam positivamente, tanto pelo foco quanto pela criatividade na elaboração e execução das iniciativas. Estratégias de engajamento e conscientização já estão consolidadas em normativos internos e se traduzem em práticas no cotidiano da instituição. Medidas como o descarte responsável de componentes eletrônicos, a observância de embalagens sustentáveis para equipamentos adquiridos e a compensação de carbono, por meio do plantio de árvores demonstram esse compromisso com a sustentabilidade e já geram impactos ambientais positivos. Diante desses avanços, torna-se essencial, na visão do servidor, investir em capacitação e promover uma integração ampla das ações sustentáveis aos processos institucionais. Além disso, ajustes estratégicos são indispensáveis para garantir a continuidade, fortalecer a adesão e ampliar a efetividade das práticas de TI Verde.</i>
Relato 2	<i>Confesso que, inicialmente, mesmo já atuando como voluntária em ações de sustentabilidade na instituição, tinha insegurança sobre a relação de sustentabilidade com a área de tecnologia. Fiquei com muita expectativa de como práticas sustentáveis seriam aplicadas no dia a dia nos processos de trabalho da área. As explicações e a divulgação dos benefícios ambientais e econômicos das ações que estavam sendo realizadas como a compensação de carbono pelo uso, a inclusão de critérios sustentáveis nas contratações e a reciclagem dos equipamentos eletrônicos da instituição foram cruciais para dissipar minhas dúvidas.</i> <i>Com o tempo, fui percebendo que o engajamento dos colegas foi crescendo com a percepção de que as ações institucionais de sustentabilidade não eram apenas uma obrigação, mas uma oportunidade deles fazerem a diferença. Um exemplo foi a participação massiva dos colegas na ação de coleta de equipamentos eletroeletrônicos para o descarte correto desses resíduos eletrônicos. O sucesso dessa ação sustentável coordenada pela equipe de Tecnologia da Informação reforça para mim o sentimento de que a sustentabilidade é um valor compartilhado e que, juntos, instituição e colaboradores, podem fazer a diferença.</i>
Relato 3	<i>No início do projeto tive receio que nem o TCE/PE nem o mercado estivessem prontos para adotar a prática de TI verde. As ideias, por serem, ainda, inovadoras no nosso dia a dia, poderiam restringir as aquisições e participações de fornecedores nos pregões. Além disso, a Casa, particularmente o setor de contratação, poderia resistir a cláusulas de sustentabilidade ainda desconhecidas em nossos certames. Contudo, tive experiências positivas que mostraram que o mercado estava mais preparado do que eu imaginava e que o Tribunal estava sensibilizado a receber novos os requisitos de TI Verde. Na prática, tivemos a compreensão tanto do setor de licitações quanto dos fornecedores quando o TCE/PE não abriu mão da exigência de selos que garantisse equipamentos mais sustentáveis.</i> <i>O DTI sempre se empenhou em prolongar a vida útil dos equipamentos de TI e em orientar os usuários quanto aos cuidados necessários com suas estações de trabalho. Gerir o uso eficiente e a distribuição dos equipamentos, além de promover mudanças no comportamento dos usuários em relação à preservação dos bens tecnológicos, tem sido um grande desafio. Entretanto, o projeto de TI verde avançou muito além das minhas expectativas, surpreendendo muitos sobre o potencial de melhorias no setor de tecnologia do Tribunal. Normas foram atualizadas e uma grande quantidade de material de divulgação e conscientização foi produzida. As aquisições de equipamentos sustentáveis já são uma realidade no TCE/PE.</i>

Relato 4	<i>Os próximos grandes desafios englobam publicar atualização de uma resolução que regulamenta o uso dos recursos de TI, incorporando com mais força os princípios da TI verde e, acima de tudo, ampliar a conscientização dos colaboradores do Tribunal sobre seu papel essencial na plena implementação de políticas sustentáveis e no uso responsável e consciente dos recursos públicos.</i>
Relato 5	A metodologia utilizada pela equipe TI Verde foi muito eficaz, pois além de ser estruturada em projetos com entregas bem definidas, registro de lições aprendidas e melhoria contínua, ela iniciou com uma fase de capacitação e nivelamento dos integrantes do TCE/PE em vários conceitos e práticas. Com essa etapa, a equipe do TCE/PE passou a atuar de forma mais ativa, permitindo uma melhor integração da acadêmica com a necessidade administrativa. Registro um destaque especial às campanhas de conscientização e ações de comunicação, pois além de promoverem a transparência, foi possível engajar os demais setores do Tribunal para o projeto e maximizar os resultados. Outro destaque importante foi ter os resultados dos nossos trabalhos publicados em artigos científicos, respaldando nossas ideias e estratégias realizadas.
Relato 6	A equipe de TI Verde do TCE tem sido um verdadeiro exemplo de dedicação e engajamento em práticas sustentáveis. Através de campanhas de conscientização inovadoras e parcerias, realizaram um excelente trabalho no gerenciamento do lixo eletrônico e na compensação de carbono através do plantio de árvores. O que me impressionou foi como conseguiram superar obstáculos operacionais e de gestão com tanta eficiência, integrando essas práticas aos processos institucionais e contribuindo para uma forte cultura organizacional voltada à sustentabilidade. As metas foram não apenas alcançadas, mas superadas, demonstrando um compromisso com o meio ambiente e deixando valiosos aprendizados para toda a instituição, além de servirem de modelo para outras áreas. Outro ponto de destaque foi a criatividade e a objetividade da equipe em suas ações sustentáveis, gerando impactos positivos. Não poderia estar mais orgulhosa de cada membro da equipe de TI Verde pela sua dedicação e pelo trabalho incansável. Parabéns a todos pela contribuição com as causas ambientais.

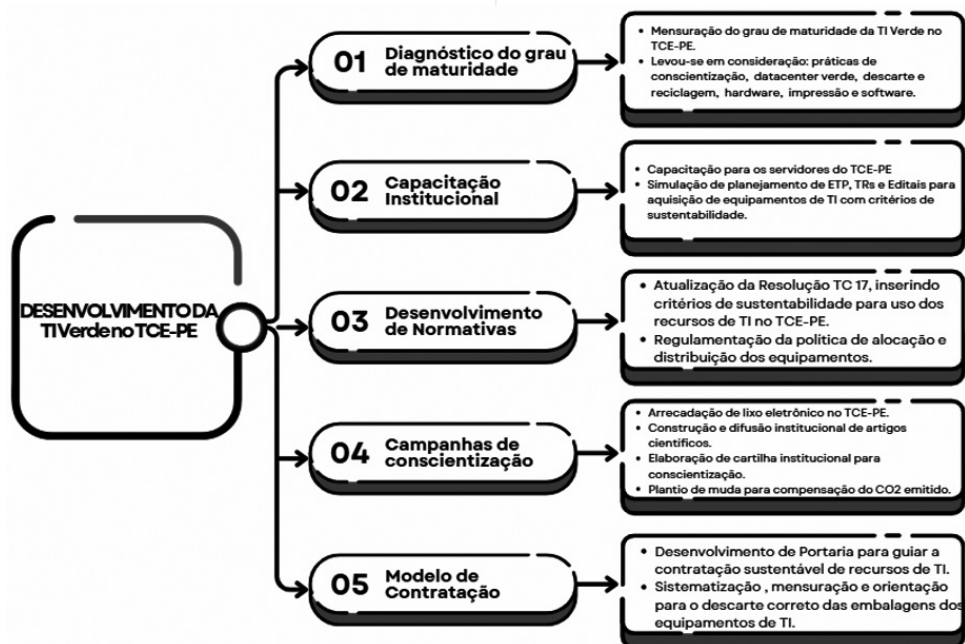
Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Há menções claras ao impacto das ações, como o descarte correto de eletrônicos, plantio de árvores para compensação de CO₂ e a inserção de critérios sustentáveis nas aquisições públicas. Inicialmente, alguns servidores demonstraram insegurança e ceticismo, especialmente quanto à receptividade e à adaptação interna. Contudo, esses receios foram superados com experiências práticas bem-sucedidas, mostrando que tanto os fornecedores quanto os setores internos estavam preparados. A capacitação técnica e o alinhamento institucional foram fatores-chave para o sucesso.

4.6 SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES

A partir das informações apresentadas, foi possível identificar uma forma sistematizada de ações que podem ser utilizadas por órgãos públicos para o desenvolvimento da TI Verde, conforme apresentado na Figura 8.

Figura 8 - Sistematização do desenvolvimento da TI verde no TCE/PE



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Com essa sistemática, é possível realizar a replicabilidade do projeto para outras instituições públicas. Todo o processo inicia-se no diagnóstico que avalia a maturidade em TI Verde em sete dimensões, permitindo que qualquer órgão público identifique seu estágio atual e áreas prioritárias.

Validado academicamente, o *framework* foi publicado cientificamente, garantindo fundamentação técnica e replicabilidade. As campanhas de conscientização desenvolvidas no projeto, especialmente a iniciativa “Cultivando o Futuro” e as ações de coleta de resíduos eletrônicos, possuem metodologias detalhadamente documentadas que incluem estratégias de engajamento e materiais educativos. Também foi elaborada uma planilha para mensuração da emissão de CO₂ equivalente decorrente da reciclagem de materiais descartáveis dos produtos de TI contratados. O modelo de parcerias multissetoriais adotado pelo TCE/PE inclui universidades, secretarias estaduais, empresas de reciclagem e ONGs, criando uma rede escalável de colaboração.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Órgãos públicos têm o dever de ser exemplo na gestão dos recursos, o que inclui a tecnologia. O conjunto de ações surge diante da necessidade urgente

de promover a sustentabilidade nos Tribunais de Contas, considerando que a Tecnologia da Informação é uma das principais fontes de impacto ambiental nas organizações modernas. A iniciativa apresentada neste trabalho integra inovação e responsabilidade ambiental no eixo de TI, com ações como: diagnóstico de práticas de TI Verde, capacitação em sustentabilidade, elaboração de políticas para o bom uso de recursos de TI, aquisições sustentáveis, campanhas de conscientização, descarte adequado de resíduos eletrônicos e compensação de carbono.

A relação estabelecida por esta iniciativa transcende a simples adoção de práticas ambientais pontuais, configurando-se como uma transformação paradigmática que integra, de forma estratégica, a responsabilidade socioambiental à eficiência na gestão dos recursos públicos, elemento intrínseco e central à missão constitucional dos Tribunais de Contas.

O projeto apresenta atributos inovadores, destacando-se como uma ação pioneira e sistematizada de TI Verde implementada em um Tribunal de Contas no Brasil. Mais do que atender a demandas imediatas, a proposta inaugura um modelo replicável, fundamentado em boas práticas de sustentabilidade e de governança tecnológica, que orienta a incorporação sistemática de critérios ambientais nos processos de contratação, uso e descarte de recursos tecnológicos, em consonância com padrões e metodologias reconhecidas nacional e internacionalmente.

Ao adotar uma postura proativa e sustentável no uso da tecnologia, os órgãos públicos não apenas obtêm significativa redução de custos operacionais e de consumo energético, mas também consolidam seu papel como indutores de políticas públicas responsáveis. Nesse contexto, as ações desenvolvidas devem ser estimuladas a ocorrer de forma periódica e planejada, seguindo uma lógica de espiral ascendente, na qual cada ciclo promove melhoria contínua, amplia o alcance dos resultados e fortalece a cultura institucional de sustentabilidade. Essa abordagem contribui para a preservação do meio ambiente, para a mitigação dos impactos ambientais decorrentes da atividade administrativa, e para o avanço de uma gestão pública mais moderna, eficiente e alinhada aos princípios da administração pública sustentável, conforme preconizado pela legislação e pelas diretrizes de governança contemporâneas.

A integração entre teoria e prática, especialmente com a publicação científica dos resultados, legitima as ações implementadas. Como desafios futuros, destacam-se a atualização normativa e a ampliação do engajamento institucional, essenciais para a perenização das práticas sustentáveis. Assim, a experiência do TCE/PE se configura como modelo replicável, com forte potencial de influência em outros órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

CASTELLI, T. M.; LONGARAY, A. A. Análise da tecnologia da informação verde sobre a perspectiva da consciência socioambiental do indivíduo. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 25, p. 1-22, 2022.

CHUANG, S.-P.; HUANG, S.-J. Effects of business greening and green IT capital on business competitiveness. **Journal of Business Ethics**, Amsterdam, v. 128, p. 221-231, 2015.

COUGHLAN, P.; COUGHLAN, D. Action research for operations management. **International journal of operations & production management**, Bingley, v. 22, n. 2, p. 220-240, 2002.

ENYOGHASI, C.; BADURDEEN, F. Industry 4.0 for sustainable manufacturing: opportunities at the product, process, and system levels. **Resources, conservation and recycling**, Amsterdam, v. 166, 2021. Não paginado.

FIGUEIRA, I. *et al.* Sustainability policies and practices in public sector organisations: the case of the Portuguese Central Public Administration. **Journal of Cleaner Production**, Amsterdam, v. 202, p. 616-630, 2018.

FIGUEIREDO, P. F. M.; SALES, J. D. A.; BATISTA, K. Institucionalização da TI Verde em Organizações Públicas: o abismo entre a gestão e a prática das ações socioambientais. **Revista Gest@o.org**, Recife, v. 19, n. 1, p. 123-136, 2021.

FILGUEIRAS, I. F. L.V. *et al.* Evaluation of the perception of Green IT practices in a public educational institution. **Diversitas Journal**, Santana do Ipanema, v. 8, n. 2, p. 1294-1311, 2023.

HOU, J.; LIANG, Y.; WEI, J. Technology Route and System Design of Green IT. *In: INTERNATIONAL Conference on E-business Technology and Strategy*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 238-244.

LIMA, M. C. **Monografia**: a engenharia da produção acadêmica. São Paulo: Saraiva, 2008.

LUNARDI, G. L.; FRIO, R. S.; BRUM, M. de M. Tecnologia da informação e sustentabilidade: levantamento das principais práticas verdes aplicadas à área de tecnologia. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 159-172, 2011.

MOLLA, A.; ABARESHI, A. Organizational green motivations for information technology: empirical study. **Journal of Computer Information Systems**, London, v. 52, n. 3, p. 92-102, 2012.

MORAIS, A. C. C. M. *et al.* Benefícios da Utilização TI Verde: um case no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 44., 2024, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2024a.

MORAIS, A. C. C. M. *et al.* Impulsionando a sustentabilidade: um framework para a priorização de práticas de TI verde no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *In: LIMA, E. C. P. (coord.). Os Tribunais de Contas e a*

sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas. Belo Horizonte: Fórum, 2025. t. 1. p. 21-44. (Coleção Fórum IRB, v. 6).

MORAIS, A. C. C. M. *et al.* Modelo de decisão multicritério para priorização das práticas de TI verde no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE INFORMATION SYSTEMS*, 45., 2024, Bangkok. **Anais [...]**. Bangkok: ICIS, 2024b.

PEREIRA JÚNIOR, A.; SARDINHA, A. S.; JESUS, E. S. Evolução e aplicação da tecnologia da informação e comunicação, os impactos ambientais e a sustentabilidade. **Brazilian Journal of Development**, São José dos Pinhais, v. 6, n. 1, p. 3628-3666, 2020.

ROSA, A. Fabricação de cada computador consome 1.800 quilos de materiais. **Inovação Tecnológica**, [s. l.], 2007. Disponível em:

<https://www.inovacaotecnologica.com.br/noticias/noticia.php?artigo=010125070309&id=010125070309#.Xg3WokdKjIU>. Acesso em: 18 abr. 2025.

SALLES, A. C.; LUNARDI, G. L.; THOMPSON, F. L. A Framework Proposal to Assess the Maturity of Green IT in Organizations. **Sustainability**, [s. l.], v. 14, 2022. Não paginado. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su141912348>. Acesso em: 02/08/2025.

SALVADORI, D. S. **Contribuições para a utilização inovadora da tecnologia da informação e comunicação no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2023.

SOUZA, M. H. **Avaliação de ciclo de vida e análise exergética na gestão de RSU: um estudo de caso no agreste de Pernambuco**. 2023. Tese (Doutorado em Tecnologias Energéticas e Nucleares) – Universidade de Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Plano de Logística Sustentável TCE/PE 2023-2026**. Recife: Edupe, 2023.

VOGELMANN JUNIOR, J. C. **Roteiro prático de ações sustentáveis na Administração Pública**. Porto Alegre: Esaf, 2014.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE EXTERNO NA AMAZÔNIA: PRÁTICAS E INOVAÇÕES DO TCE/PA NO FORTALECIMENTO DO DIÁLOGO COM O CIDADÃO

SOCIAL PARTICIPATION AND EXTERNAL CONTROL IN THE AMAZON: PRACTICES AND INNOVATIONS OF THE TCE/PA IN STRENGTHENING DIALOGUE WITH THE CITIZENS

Anamaria Ferrequete Crispino Cunha¹

Fernanda Pinheiro Pantoja²

Maria do Carmo da S. Gomes de Oliveira e Sousa³

Resumo: Este artigo analisa as estratégias do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) para fortalecer o controle social participativo na Amazônia. De natureza qualitativa e caráter exploratório-descriptivo, a pesquisa fundamenta-se em referenciais da democracia participativa e nas diretrizes normativas do controle externo brasileiro, utilizando dados institucionais, documentos oficiais e literatura especializada. Os resultados evidenciam práticas pedagógicas e de diálogo social, como o Programa Conversando com o Controle Interno, o Programa TCE Cidadão e a Ouvidoria, além de iniciativas inovadoras, como o Plano Anual de Fiscalização Cidadão (PAF Cidadão). Conclui-se que essas experiências ampliam a escuta ativa, a transparência e a corresponsabilidade democrática, representando avanços na efetividade do controle externo e no fortalecimento da cidadania na Amazônia paraense.

Palavras-chave: *accountability*; Amazônia; controle externo; participação cidadã.

1 Pós-graduada em Direito Público (PUC Minas). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Auditora de Controle Externo do TCE/PA. Ex-Analista de Procuradoria da PGE-PA.

2 Doutora em Desenvolvimento Socioambiental (UFPA). Mestre em Gestão Pública (UFPA). Auditora de Controle Externo do TCE/PA, ocupando o cargo de Secretária Geral de Controle Externo. Docente do ensino superior.

3 Mestre em Educação (UFOP). Especialista em Desenvolvimento Local e ODS (ENAP) e em Direito Social (Anamages). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Pedagogia pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Atualmente, Secretária da Escola de Contas Alberto Veloso (ECAV) do TCE/PA.

Abstract: This paper analyzes the strategies of the Audit Courts of the State of Pará (TCE/PA, in Portuguese) to strengthen participatory social control in the Amazon. Based on a qualitative and exploratory-descriptive approach, the research draws on references to participatory democracy and the normative guidelines of external control in Brazil, using institutional data, official documents, and specialized literature. The results highlight pedagogical and social dialogue practices, such as the *Conversando com o Controle Interno* Program, the *TCE Cidadão* Program, and the Ombudsman's Office, as well as innovative initiatives like the Citizen Annual Fiscalization Plan (PAF Cidadão, in Portuguese). It is concluded that these experiences expand active listening, transparency, and democratic co-responsibility, representing advances in the effectiveness of external control and in strengthening citizenship in the Amazon region of Pará.

Keywords: accountability; Amazon; external control; citizen participation.

1 INTRODUÇÃO

No ambiente institucional da administração pública, a gestão dos recursos públicos impacta diretamente a vida do cidadão e, por isso, exige mecanismos de controle que assegurem legalidade, eficiência e transparência. Esse controle se concretiza por meio da articulação de três modalidades distintas: o controle interno, exercido pelos próprios órgãos; o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas; e o controle social, realizado pela sociedade civil.

Nesse arranjo, os Tribunais de Contas assumem papel estratégico, funcionando não apenas como órgãos de fiscalização da aplicação dos recursos públicos, mas também como instâncias que orientam gestores e dialogam com a sociedade.

Em uma democracia participativa, reconhece-se que a cidadania vai além do voto periódico e da representação política formal. O cidadão é também corresponsável pela fiscalização da gestão estatal, seja questionando, denunciando irregularidades, sugerindo prioridades de políticas públicas ou participando de processos consultivos e deliberativos. Essa atuação ativa amplia a legitimidade das instituições públicas e fortalece a cultura republicana.

A importância dessa dinâmica se intensifica em regiões de elevada complexidade territorial, como a Amazônia. O estado do Pará, com mais de 1,2 milhão de km² de extensão e 144 municípios, combina grande diversidade sociocultural e profundas desigualdades socioeconômicas. Essas características ampliam os desafios para a implementação de políticas públicas e tornam ainda mais essencial a presença de mecanismos de controle social efetivo.

A dimensão amazônica impõe obstáculos adicionais ao exercício do controle social. A baixa densidade populacional, as distâncias entre os municípios, a precariedade de infraestrutura e as limitações de conectividade digital colocam desafios tanto à atuação dos órgãos de fiscalização quanto à participação cidadã. Nesse cenário, a aproximação entre o Tribunal de Contas e a população ganha relevância estratégica.

De fato, a própria atuação do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) é condicionada por esses fatores. Fiscalizações em áreas remotas demandam altos custos de deslocamento e logística complexa, além da necessidade de uso intensivo de tecnologias de comunicação. Isso significa que a construção de canais

de diálogo direto com a sociedade torna-se essencial para superar barreiras e ampliar a efetividade do controle externo.

Nesse sentido, o controle social não deve ser compreendido apenas como instrumento formal de fiscalização, mas como prática contínua de inclusão política e corresponsabilidade coletiva. Quando a sociedade é ouvida e percebe que sua participação gera respostas concretas, fortalece-se o sentimento de pertencimento e a confiança nas instituições democráticas.

É precisamente nesse ponto que o conceito de *accountability* ganha destaque. Inspirada em modelos internacionais, a *accountability* pressupõe o dever dos gestores públicos de prestar contas, explicar suas ações e sujeitar-se a mecanismos de responsabilização. No Brasil, os Tribunais de Contas assumem posição privilegiada na materialização desse princípio, especialmente quando conectam o controle técnico ao controle social.

A efetividade desse processo, contudo, não depende apenas da existência de normas constitucionais e legais. Exige também estratégias institucionais que tornem a participação possível e acessível, superando barreiras linguísticas, culturais e tecnológicas. A literatura aponta que, sem educação cívica, canais de escuta e devolutivas claras, a participação corre o risco de se restringir ao plano formal, sem impactos reais na vida da população (Dobbs, 2023).

Nesse contexto, o TCE/PA tem buscado se reinventar, desenvolvendo programas e iniciativas que ampliam a participação social e aproximam o cidadão das decisões de fiscalização. Esses esforços demonstram a compreensão de que o controle externo não se sustenta apenas pela coerção normativa, mas pela capacidade de gerar resultados percebidos e compreendidos pela sociedade.

Este artigo analisa, portanto, as práticas e inovações do TCE/PA voltadas ao fortalecimento da participação cidadã no controle externo, considerando as particularidades da realidade amazônica. Parte-se do pressuposto de que a efetividade do controle só se verifica quando a fiscalização se traduz em mudanças sociais concretas e quando os cidadãos reconhecem sua corresponsabilidade no processo.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, baseada na análise documental, em dados institucionais e em revisão bibliográfica especializada. Foram examinados normativos do TCE/PA – Lei Orgânica, Regimento Interno, resoluções –, relatórios administrativos e literatura acadêmica sobre democracia participativa, controle externo e Amazônia.

O recorte temporal principal abrange o período de 2011 a 2025, quando o TCE/PA institucionalizou e expandiu iniciativas de aproximação com a sociedade, como o Programa TCE Cidadão, a Ouvidoria e o Plano Anual de Fiscalização Cidadão (PAF Cidadão). O recorte territorial concentra-se no estado do Pará, mas dialoga com experiências nacionais e internacionais, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade social e territorial.

A contribuição esperada é dupla: teórica, ao sistematizar a relação entre *accountability* e participação social em um contexto periférico e desafiador como a Amazônia; e prática, ao oferecer um conjunto de experiências institucionais replicáveis – como a escuta estruturada, a linguagem cidadã e a devolutiva

pedagógica – que podem orientar tanto os Tribunais de Contas de outras regiões quanto atores da sociedade civil engajados na promoção de uma governança pública mais inclusiva e democrática.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em seções que abordam: a democracia participativa e o controle social (Seção 2); o papel constitucional dos Tribunais de Contas e sua relação com a participação cidadã (Seção 3); a atuação do TCE/PA e os desafios amazônicos (Seção 4); os programas e iniciativas do TCE/PA voltados ao fortalecimento do controle social (Seção 5); e, por fim, apresenta as conclusões e recomendações (Seção 6).

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) consolidou, no ordenamento jurídico brasileiro, um modelo de democracia participativa em que o cidadão, além de escolher seus representantes, participa da fiscalização da atuação estatal.

No debate contemporâneo, o termo “controle social” remete ao controle exercido pela sociedade e pode assumir, na literatura, quatro acepções – sociedade sobre si mesma, sociedade sobre o Estado, Estado sobre a sociedade e Estado sobre si mesmo (Martins, 1989). Neste artigo, adota-se a segunda conceituação, isto é, o controle exercido pelo cidadão sobre o Estado. Essa perspectiva ancora-se na teoria da separação dos poderes, de Montesquieu (2000), consagrada pela CF/88, que preconiza a divisão das funções estatais como forma de limitar o poder dos governantes e prevenir arbitrariedades.

Nessa lógica, os Tribunais de Contas representam um braço institucional da teoria dos freios e contrapesos, fortalecidos pela participação cidadã. Assim, o objetivo do controle “não é o de enfraquecer a liberdade, mas apenas o de fazer valer os limites dentro dos quais cada um exerce a liberdade de que desfruta” (Silva; Cançado; Santos, 2017, p. 29-30).

O controle social, então, afloa como instrumento essencial para a promoção da *accountability* pública, possibilitando que a sociedade acompanhe, questione e influencie diretamente a gestão dos recursos públicos. De acordo com a Declaração de Lima da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) (1998), *accountability* é a obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem, de forma fiscal, gerencial e programática, quanto aos recursos que lhes foram conferidos por aqueles que os destinaram.

Embora não possua tradução exata para o português, *accountability* deve ser entendida, resumidamente, como o dever do Estado de prestar contas à sociedade. Esse princípio internacional dialoga diretamente com o sistema brasileiro, no qual os Tribunais de Contas assumem papel central na materialização da *accountability*, atuando como instâncias responsáveis por fiscalizar a gestão pública e garantir a transparência perante o cidadão. Contudo, na prática, ainda existem limites relacionados à morosidade processual e ao baixo engajamento social em processos fiscalizatórios.

Nesse cenário, percebe-se que o controle social também se constitui como um espaço de aprendizagem coletiva. O exercício de denunciar, solicitar informações

ou participar de audiências públicas não apenas amplia a capacidade de incidência da sociedade sobre as políticas públicas, mas também produz efeitos formativos sobre os cidadãos. Ao vivenciarem esses mecanismos, os indivíduos desenvolvem maior compreensão sobre seus direitos, sobre os limites do poder estatal e sobre as formas de exigir transparência e eficiência, transformando-se em protagonistas da gestão pública.

Além disso, a literatura aponta que a democratização das instâncias de controle não se dá apenas pelo acesso formal, mas pela criação de práticas que reduzam assimetrias de poder entre gestores e sociedade. Como observa Gohn (2007), a participação só é efetiva quando acompanhada de condições de igualdade comunicativa e de instrumentos que permitam às populações historicamente marginalizadas terem voz. Isso significa que a efetividade do controle social depende, em larga medida, da capacidade institucional de promover ambientes inclusivos, acessíveis e transparentes.

Para fins deste artigo, adota-se uma definição operacional de participação social que engloba, de forma cumulativa e não excludente: (i) ações de controle reativo (denúncias, solicitações de informação e manifestações na Ouvidoria); (ii) mecanismos consultivos e deliberativos (consultas públicas, audiências, conselhos setoriais); e (iii) instrumentos de coprodução do controle externo (programas de educação cidadã, utilização de dados abertos, priorização cidadã do planejamento de fiscalização). Essa visão multicanal permite observar a participação como fluxo contínuo – informação, escuta, decisão compartilhada, retorno e reescuta – e não como evento isolado.

Diante disso, para que a *accountability* seja concretizada na realidade brasileira, é necessária a existência de mecanismos institucionais e sociais que assegurem o controle da gestão pública em diferentes níveis. Nesse sentido, Avritzer (2002) destaca a importância da participação social como elemento de uma democracia mais equitativa e responsiva. A partir dessa perspectiva, os cidadãos, então, assumiriam um papel mais ativo, deixando de ser apenas receptores de políticas públicas e passariam a formular, monitorar e avaliar essas ações.

Nesse sentido, a CF/88 previu expressamente instrumentos voltados à participação da sociedade na fiscalização da administração pública. O artigo 74, §2º dispõe que “[...] qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Ademais, o artigo 37, §3º, prevê a criação de lei que disporá sobre as formas de participação do usuário na administração pública.

Outrossim, leis infraconstitucionais como a Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e a Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) ampliaram o acesso da sociedade a informações sobre receitas, despesas e atos de gestão, favorecendo o engajamento popular e expandindo a cultura da transparência. Esses diplomas legais também impactaram diretamente os Tribunais de Contas, que passaram a publicar relatórios de gestão mais detalhados, adotar portais de transparência e elaborar materiais em linguagem cidadã, facilitando a apropriação social das informações.

Todavia, para que o controle social não se restrinja ao plano formal, é necessário

que o Estado assegure condições reais de participação. Iniciativas como adoção de linguagem acessível e canais de comunicação efetivos com a sociedade são um dos exemplos.

Segundo Dobbs (2023), a falta de participação da sociedade na gestão pública local está relacionada a três principais fatores: a falta de transparência nas informações fornecidas pelos órgãos públicos, a ausência de uma educação cívica abrangente e a escassa divulgação e incentivo por parte da própria gestão. Logo, é primordial que as instituições públicas invistam em estratégias de mobilização, escuta e formação social.

É desse modo que o controle social assume um papel pedagógico e transformador: ao envolver a população nos processos decisórios e de fiscalização, propiciando o sentimento de pertencimento e responsabilidade coletiva sobre os destinos da gestão pública. Além disso, contribui para o aperfeiçoamento das políticas públicas, uma vez que permite que elas sejam ajustadas conforme as reais demandas da população.

Portanto, ao integrar a cidadania ativa ao sistema de fiscalização da gestão pública, amplia-se o alcance da democracia e fortalece-se a cultura republicana. Enquanto não houver uma compreensão mútua, por parte da sociedade e do próprio Estado, sobre as ideias e os instrumentos do controle social, o funcionamento do sistema republicano permanecerá restrito em sua efetividade (Silva; Cançado; Santos, 2017, p. 27).

Com base nesse referencial, este estudo adota três critérios analíticos para aferir a efetividade da participação no controle externo: (a) inteligibilidade – se a informação é compreensível e útil para o leigo; (b) capilaridade – se os canais alcançam públicos diversos e territórios remotos; e (c) responsividade – se as manifestações sociais geram providências rastreáveis (devolutivas claras, recomendações, planos de melhoria). Esses critérios orientam a leitura das iniciativas do TCE/PA e funcionam como ponte entre a teoria da democracia participativa e os resultados percebidos nos serviços públicos.

À luz desse marco conceitual, assim, a participação cidadã se mostra como expressão do amadurecimento democrático e pressupõe canais institucionais que garantam o acesso à informação, à escuta ativa e à deliberação coletiva. Essa necessidade revela-se ainda mais urgente em regiões complexas e desiguais, como a Amazônia paraense, onde as barreiras territoriais e sociais tornam indispensável a criação de mecanismos específicos de aproximação entre o cidadão e as instituições de controle.

3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL: PAPEL CONSTITUCIONAL, ATRIBUIÇÕES E RELAÇÃO COM O CONTROLE SOCIAL

Os Tribunais de Contas constituem instituições singulares no ordenamento jurídico brasileiro, dotadas de competências próprias, autônomas e previstas constitucionalmente nos artigos 70 a 75 da CF/88. Esses órgãos exercem o chamado controle externo da Administração Pública, em cooperação com o Poder Legislativo, mas com independência funcional assegurada.

A atuação das Cortes de Contas abrange desde a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais de governo até o julgamento autônomo das contas de gestão de administradores e demais responsáveis por recursos públicos. Esse desenho constitucional, ao vincular técnica e política, aproxima as Cortes de Contas do núcleo da democracia participativa, uma vez que legitima sua ação como instrumento de proteção do interesse coletivo.

A CF/88 representou um marco para o fortalecimento das Cortes de Contas no país, ao consolidá-las como instituições essenciais à ordem democrática. A partir desse momento, o controle externo deixou de se restringir à legalidade formal, ampliando-se para abarcar análises de desempenho, eficiência e efetividade das políticas públicas (Peters, 2013). Com isso, a atuação dessas instituições passou a dialogar diretamente com as demandas da sociedade, abrindo espaço para que o controle técnico se conectasse com o controle social, em uma lógica de corresponsabilidade entre Estado e cidadãos.

A função de apoio ao Legislativo é exercida, em especial, pela emissão de parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo – denominadas contas de governo –, cuja deliberação final cabe ao Parlamento. Em contrapartida, os tribunais exercem, com autonomia decisória, o julgamento das contas de gestão, apresentadas por administradores e demais responsáveis por recursos públicos. Nesses processos, suas deliberações possuem natureza definitiva, não estando sujeitas à ratificação por outras instituições, o que lhes confere caráter eminentemente técnico e de grande relevância para a *accountability* democrática (Delgado, 2005; Gomes, 2017). Essa distinção é crucial para a democracia participativa: enquanto o parecer prévio subsidia a deliberação política, o julgamento das contas de gestão traduz o compromisso técnico da Corte com a sociedade, oferecendo respostas concretas sobre a regularidade e os resultados da aplicação dos recursos públicos.

Ainda que não integrem formalmente nenhum dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, os Tribunais de Contas são dotados de prerrogativas próprias, possuindo quadro de pessoal efetivo e conselheiros com as mesmas garantias constitucionais asseguradas à magistratura (Fernandes, 2008). Esse desenho institucional lhes confere independência decisória e assegura estabilidade no exercício das funções fiscalizatórias. Esse lugar “entre os Poderes” é o que possibilita às Cortes de Contas funcionar como ponte entre o Estado e a sociedade, reforçando a transparência e criando canais institucionais que favorecem a participação cidadã.

Do ponto de vista comparativo, Fernandes (2008) observa que os Tribunais de Contas se diferenciam de outras instâncias de auditoria – como controladorias e auditorias gerais –, sobretudo por sua natureza colegiada, sua origem vinculada ao apoio ao Parlamento e pelas garantias vitalícias atribuídas a seus membros. Essa configuração reforça seu caráter *sui generis* e sua importância na institucionalidade do controle externo brasileiro. No entanto, é justamente esse arranjo colegiado que potencializa o papel pedagógico e democrático dos Tribunais de Contas, pois suas decisões são construídas de modo deliberativo e publicizadas à sociedade, ampliando o espaço de diálogo com os cidadãos.

A doutrina também reconhece a natureza híbrida das Cortes de Contas. Barbosa (2015) destaca que, embora desempenhem atividades típicas de julgamento – ao analisar contas de gestão –, sua essência é administrativa, por atuarem também com funções consultivas, normativas, fiscalizatórias e de orientação. Essa multiplicidade de papéis permite que os Tribunais de Contas não apenas corrijam irregularidades, mas também orientem gestores e instruem a sociedade, reforçando a dimensão pedagógica do controle social.

Sob essa perspectiva, os Tribunais de Contas podem ser compreendidos como instituições que transitam entre a legalidade estrita e a legitimidade social. Se, por um lado, suas competências estão rigidamente delimitadas pela Constituição, por outro, a maneira como exercem tais funções precisa dialogar com a sociedade. Isso confere às Cortes de Contas uma natureza dinâmica, na qual a legitimidade não é apenas derivada do texto constitucional, mas também construída cotidianamente por meio da sua capacidade de responder às demandas da população.

Esse caráter multifuncional tem sido objeto de intensos debates acadêmicos. Há quem defenda que a expansão de papéis pode gerar riscos de sobreposição ou de dispersão institucional (Camelo; Franca Filho, 2017), mas outros autores apontam que é justamente essa diversidade de funções que confere às Cortes de Contas um diferencial no sistema republicano (Nogueira, 2022). O desafio, portanto, é equilibrar a tecnicidade necessária às suas decisões com a abertura democrática que legitima sua atuação perante a sociedade.

No plano funcional, Aguiar (2013) sistematiza as atribuições dos Tribunais de Contas em diversas competências: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e pedagógica. Essa multiplicidade de funções revela a abrangência de sua atuação: da análise de contas e auditorias à expedição de normas, aplicação de sanções, emissão de pareceres e desenvolvimento de atividades educativas voltadas tanto aos gestores quanto à sociedade. A incorporação da função pedagógica, em especial, aproxima ainda mais os tribunais da lógica da democracia participativa, ao traduzirem relatórios técnicos em linguagem cidadã e ao capacitarem atores sociais para o exercício do controle.

Ademais, estudos apontam que a CF/88 conferiu aos Tribunais de Contas um sistema de controle externo robusto e difuso, que se estende da União aos estados e municípios (Borba; Pantoja, 2021). Contudo, esse desenho complexo também gerou paradoxos, inclusive com sobreposição de competências, o que explica o elevado número de propostas de emendas constitucionais que visam ajustar sua configuração institucional (Cunha, 2019). Tais desafios coexistem com críticas sobre a efetividade das deliberações, os custos de manutenção e a heterogeneidade estrutural entre os órgãos de contas (Camelo; Franca Filho, 2017; Lino, 2019). Ainda assim, a literatura destaca que tais tensões reforçam a necessidade de um controle externo conectado à sociedade, capaz de demonstrar seu valor público não apenas pela quantidade de processos julgados, mas pelo impacto social de suas deliberações.

Apesar das críticas, é inegável que os Tribunais de Contas assumem papel estratégico no fortalecimento da *accountability* democrática. Sua atuação contribui

não apenas para a correção de ilegalidades e irregularidades, mas também para a prevenção de desvios e para a indução de melhores políticas públicas. Como observa Speck (2013), a função fiscalizatória dessas instituições deve ir além do controle formal e alcançar o monitoramento direto de contratos, obras e gastos públicos, de modo a efetivar o ideal constitucional de proteção ao interesse coletivo. Esse movimento também amplia o espaço para a participação cidadã, uma vez que a sociedade se torna corresponsável na identificação de prioridades de auditoria e no acompanhamento dos resultados fiscalizatórios.

No contexto contemporâneo, o avanço tecnológico, a ampliação da transparência e a crescente demanda social por integridade e eficiência reforçam a centralidade dos Tribunais de Contas na democracia participativa. Mais do que guardiões das finanças públicas, essas instituições atuam como mediadores entre Estado e sociedade, articulando o controle técnico ao controle social. Dessa forma, sua atuação pedagógica e orientadora reforça a ideia de que a participação cidadã não é acessória, mas estruturante para a boa governança pública e para a efetividade dos direitos fundamentais.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA AMAZÔNIA

O TCE/PA é a principal instituição de controle externo no âmbito estadual, possuindo suas competências delineadas pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual, por sua Lei Orgânica e pelo Regimento Interno. Essas normas estabelecem que cabe à Corte fiscalizar a aplicação dos recursos públicos estaduais, emitindo parecer prévio sobre as contas do governador, julgando as contas de administradores e responsáveis por bens e valores públicos, além de realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Nos últimos anos, tais atribuições ganharam densidade adicional com a incorporação de funções pedagógicas, consultivas e preventivas, em sintonia com os princípios da democracia participativa e da transparência.

A Lei Orgânica do TCE/PA – Lei Complementar n. 81/2012 – confere à Corte autonomia administrativa, financeira e normativa, permitindo-lhe regulamentar procedimentos próprios e expedir resoluções com força obrigatória para os jurisdicionados. Já o Regimento Interno, atualizado em 2014 e em constantes revisões posteriores, organiza sua estrutura interna, disciplinando competências das câmaras, do Plenário, das unidades técnicas e da Ouvidoria. Esses instrumentos normativos consolidam a identidade institucional do Tribunal, reafirmando sua independência e sua capacidade de atuar em consonância com os desafios da realidade amazônica.

No contexto amazônico, as circunstâncias regionais impõem desafios específicos que dificultam a consolidação de uma cultura participativa ampla, inclusiva e crítica. A Pan-Amazônia abrange cerca de 6,7 milhões de km² distribuídos em nove países da América do Sul, concentrando aproximadamente 15% da biodiversidade terrestre e 20% das águas doces do planeta (Raisg, 2020).

Essa grandiosidade ambiental e territorial, embora seja um patrimônio estratégico, representa também um desafio à governança pública, pois amplia as barreiras de comunicação, transporte e integração social.

A realidade paraense, em particular, é marcada por extensas áreas de difícil acesso, baixa densidade populacional em diversos territórios, precariedade de infraestrutura e uma grande diversidade sociocultural, composta por povos indígenas, comunidades ribeirinhas, quilombolas e extrativistas. Esses fatores se somam à degradação ambiental, aos conflitos fundiários, à violência institucional e à violação de direitos fundamentais, o que impacta negativamente os indicadores socioeconômicos da região (Bonella, 2022).

Outrossim, a exclusão digital é outro fator relevante: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022) e do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) (2023) indicam que apenas pouco mais de 60% dos domicílios da Região Norte possuem acesso regular à internet, percentual inferior à média nacional. Essa desigualdade digital limita o acesso da população a canais eletrônicos de fiscalização e dificulta a implementação de modelos de participação baseados exclusivamente em recursos digitais.

Outro aspecto a ser considerado é a pluralidade cultural que caracteriza a sociedade amazônica. Povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e populações urbanas convivem em realidades bastante distintas, com visões de mundo próprias e diferentes formas de se relacionar com o poder público. Essa diversidade impõe ao TCE/PA o desafio de elaborar estratégias que respeitem e dialoguem com tais especificidades culturais, sob pena de reforçar desigualdades históricas e excluir segmentos da população do processo de controle social.

Nesse cenário, a atuação do TCE/PA assume relevância central não apenas por garantir a boa aplicação dos recursos públicos, mas também por se colocar como ponte entre Estado e sociedade. Mais do que órgão fiscalizador, a Corte paraense tem buscado interpretar sua função como instância de aproximação, criando canais de interlocução que ampliam a transparência e permitem que diferentes públicos compreendam e acompanhem suas ações. Essa dimensão aproxima o controle externo de uma função social, em que a legitimidade das deliberações não decorre apenas de fundamentos técnicos, mas também da capacidade de dialogar com os destinatários finais das políticas públicas: os cidadãos.

Para além das auditorias tradicionais, o TCE/PA tem desenvolvido mecanismos inovadores de escuta e devolutiva, que transformam relatórios técnicos em narrativas acessíveis e incentivam o engajamento popular. Ao fazê-lo, conecta-se diretamente ao ideal da democracia participativa, em que o cidadão deixa de ser mero observador e passa a desempenhar papel ativo no acompanhamento da gestão pública. Assim, cada ação fiscalizatória é potencializada como oportunidade pedagógica, fortalecendo a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na defesa do interesse coletivo.

A importância dessa atuação pedagógica é reforçada pela literatura. Avritzer (2002) sustenta que o controle social não se efetiva espontaneamente, mas requer a existência de canais institucionais e investimentos em processos formativos. No

caso amazônico, tais canais precisam considerar as especificidades territoriais e culturais, sob pena de se tornarem inacessíveis a grande parte da população. Por isso, o TCE/PA tem buscado construir mecanismos de aproximação adaptados à realidade regional, como itinerância fiscalizatória, linguagem cidadã e parcerias locais.

Outro aspecto que diferencia a atuação do Tribunal é a sua capacidade de lidar com transferências voluntárias de recursos estaduais para os municípios, um dos eixos mais sensíveis da política pública. Ao analisar esses repasses, a Corte pretende ir além da verificação meramente formal, assumindo como objetivo avaliar se os recursos são executados em consonância com o interesse público e com transparência, de modo a assegurar que cumpram sua finalidade social. Essa perspectiva, que busca conectar diretamente fiscalização e cidadania, torna-se ainda mais relevante em municípios isolados, onde obras inacabadas ou serviços deficientes têm impacto imediato sobre o cotidiano da população.

Assim, a atuação do TCE/PA não pode ser compreendida apenas como aplicação das competências formais previstas na Lei Orgânica, mas como esforço contínuo de tradução da linguagem técnica em práticas de participação social e de inclusão cidadã. Ao enfrentar barreiras logísticas, culturais e digitais, a Corte reafirma seu papel como instituição indutora de cidadania, transformando a fiscalização em processo pedagógico e aproximando o controle externo da sociedade amazônica.

5 PROGRAMAS E INICIATIVAS DO TCE/PA PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A trajetória do TCE/PA no fortalecimento do controle social e na ampliação da participação cidadã é marcada por iniciativas institucionais que foram sendo consolidadas ao longo dos anos e que hoje configuram um verdadeiro ecossistema pedagógico de fiscalização. Em uma ordem cronológica, é possível identificar marcos fundamentais: o Programa Conversando com o Controle Interno (2009); o Programa TCE Cidadão (2011/2017); a Ouvidoria do TCE/PA (2012/2016); e, mais recentemente, o PAF Cidadão (2025). Essas iniciativas, além de atenderem às exigências constitucionais de fiscalização, dialogam com os princípios da democracia participativa, pois reconhecem que a efetividade do controle externo depende da capacidade da instituição de ouvir, educar e responder às demandas da sociedade.

O primeiro movimento de institucionalização ocorreu com o Programa Conversando com o Controle Interno, criado pela Resolução n. 17.775/2009. O programa nasceu da compreensão de que a atuação do controle externo, exercido pelo TCE/PA, deveria ser fortalecida pela integração com os controles internos das entidades jurisdicionadas. Iniciado em 2010, na gestão do Conselheiro Cipriano Sabino, suas primeiras edições foram realizadas em Belém, no formato presencial, e rapidamente demonstraram resultados positivos, o que estimulou sua expansão para o interior do estado. Assim surgiu o Conversando com o Controle Interno – Programa de Interiorização, que percorreu municípios estratégicos, como Bragança,

Santarém, Marabá e Breves, promovendo encontros com gestores e servidores locais.

O foco estava no aperfeiçoamento das práticas de controle interno, abordando temas como: tomada de contas especial, jurisprudência do TCE/PA, gestão e fiscalização de contratos administrativos e prestação de contas de convênios. Essa aproximação conferiu um caráter pedagógico e preventivo ao controle externo, transformando-o em espaço de diálogo, capacitação e orientação. Em 2021, diante da pandemia da Covid-19, o programa foi realizado de forma *on-line*, mantendo sua função formativa, e, em 2022, retornou ao modelo presencial, alcançando municípios como Marabá (sudeste do estado), Santarém (oeste do estado) e Soure (na região do Marajó). Dessa forma, a iniciativa consolidou-se como instrumento permanente de construção de capacidades institucionais, fundamental para a boa governança pública.

Dois anos depois, em 2011, o TCE/PA avançou em direção à formação cidadã com a criação do Programa TCE Cidadão, instituído pela Resolução n. 18.136/2011, e posteriormente ampliado pela Resolução n. 18.923/2017. O programa partiu da compreensão de que a educação é instrumento essencial de conscientização para o exercício do controle social, especialmente em um estado como o Pará, marcado por desigualdades e pela carência de informações acessíveis sobre a gestão pública. Inicialmente voltado aos estudantes da rede pública estadual, o programa expandiu-se, em 2017, para todos os níveis de ensino, inclusive técnico, superior e instituições privadas, consolidando um alcance ainda maior.

As ações do TCE Cidadão são executadas pela Escola de Contas Alberto Veloso (ECAV) por meio de multiplicadores – servidores do Tribunal capacitados para atuar junto a estudantes, professores e comunidades. O programa leva às escolas e universidades palestras, oficinas, visitas técnicas e materiais educativos, abordando o papel constitucional do Tribunal, a importância da cidadania e a prática do controle social. Até hoje, já alcançou dezenas de milhares de estudantes em diferentes regiões do estado, mas seus efeitos vão além dos números: relatos de professores, diretores e alunos confirmam que houve mudança significativa na percepção social sobre o papel do TCE/PA, com jovens mais conscientes de seus direitos e deveres, capazes de cobrar melhores serviços públicos.

O projeto também destaca a função da Ouvidoria, estimulando a comunidade estudantil a comunicar irregularidades, apresentar sugestões e participar ativamente da melhoria da gestão escolar. Ao aproximar a juventude do Tribunal, o TCE Cidadão reforça a ideia de que a cidadania é aprendida na prática e de que a democracia participativa se constrói com educação, informação e corresponsabilidade.

Em 2012, o Tribunal consolidou mais um instrumento de aproximação com a sociedade: a Ouvidoria do TCE/PA, criada pela Lei Complementar n. 81/2012 e regulamentada pelo Ato n. 74/2016. Ao longo dos anos, a Ouvidoria consolidou-se como canal direto de comunicação entre os cidadãos e a Corte de Contas, funcionando como espaço para recebimento de denúncias, elogios, sugestões, críticas e pedidos de acesso à informação. Desde a sua implantação, a Ouvidoria foi conduzida por diferentes conselheiros, sempre com apoio institucional da Presidência e do Plenário. Em 2025, registrou 308 demandas, com índice de resolutividade superior

a 95%, o que evidencia sua efetividade. Mais do que números, a Ouvidoria traduz a escuta em ação institucional: manifestações sobre obras paralisadas resultaram em inspeções, recomendações com prazos e devolutivas públicas, fechando o ciclo da *accountability*. Assim, a Ouvidoria cumpre dupla função: fortalece a confiança da sociedade no Tribunal e oferece insumos valiosos para orientar a seleção de auditorias e fiscalizações.

Por fim, em 2025, o TCE/PA lançou o PAF Cidadão, iniciativa inédita na Amazônia paraense que consolidou a participação direta da sociedade no planejamento fiscalizatório da Corte. Tradicionalmente, o PAF organiza as ações de fiscalização do Tribunal em cada exercício, com base em critérios técnicos de risco e materialidade. A escuta cidadã, cada vez mais valorizada na produção acadêmica nacional e internacional, reforça que, em sociedades complexas como a brasileira, a formulação de decisões públicas depende do conhecimento das partes interessadas e da consideração de suas necessidades concretas. Nesse sentido, aproximação e diálogo tornam-se elementos centrais para legitimar escolhas institucionais e fortalecer a democracia participativa.

A inovação foi abrir esse processo à sociedade, permitindo que cidadãos, por meio de formulários digitais e impressos, indicassem áreas e serviços públicos a serem fiscalizados. Essa experiência, incorporada ao Plano de Gestão 2023-2027, no eixo “Diálogo e busca da efetividade”, alinhou-se às recomendações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa, reforçando a escuta ativa na governança pública. Na primeira edição, a participação da sociedade foi expressiva, destacando-se as demandas nas áreas de saúde e educação. As contribuições foram sistematizadas e incorporadas à programação fiscalizatória, garantindo maior legitimidade ao processo.

Essas iniciativas – Conversando com o Controle Interno, TCE Cidadão, Ouvidoria e PAF Cidadão – demonstram que o TCE/PA tem construído, ao longo dos anos, uma trajetória consistente de aproximação com a sociedade, integração com os jurisdicionados e promoção da democracia participativa. Em conjunto, elas conferem ao Tribunal uma identidade pedagógica e inovadora, capaz de ir além da fiscalização tradicional e de afirmar a corresponsabilidade entre Estado e sociedade no acompanhamento da gestão pública. Trata-se, portanto, de um modelo que fortalece a cidadania, amplia a legitimidade do controle externo e coloca o TCE/PA como protagonista na construção de uma governança pública mais transparente, inclusiva e efetiva.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstrou que a participação social e o controle externo, quando articulados de forma estruturada, constituem elementos fundamentais para o fortalecimento da democracia participativa. O caso do TCE/PA evidencia como a aproximação entre instituições de controle e sociedade pode transformar a fiscalização em um processo educativo, preventivo e inclusivo, capaz de produzir impactos concretos na vida cidadã.

No contexto amazônico, a relevância dessa aproximação é ainda mais expressiva. As barreiras territoriais, a precariedade de infraestrutura e a diversidade sociocultural tornam inviável a adoção de modelos exclusivamente centralizados ou digitais de fiscalização. O TCE/PA, ao reconhecer essas particularidades, construiu mecanismos inovadores de interação que dialogam com a realidade regional, reforçando sua legitimidade e sua capacidade de induzir melhores práticas de gestão pública.

Observou-se que a atuação do Tribunal vai além do cumprimento das competências constitucionais e legais. Sua Lei Orgânica, Regimento Interno e resoluções recentes formam um arcabouço normativo que não apenas regula processos técnicos de auditoria e julgamento, mas também abre espaço para funções pedagógicas e de mediação social. Ao traduzir relatórios técnicos em linguagem acessível e ao criar espaços de escuta ativa, o TCE/PA reafirma a centralidade da participação cidadã como pilar do controle externo.

Entre as iniciativas analisadas, destacam-se o Programa Conversando com o Controle Interno, que fortalece capacidades institucionais nos órgãos jurisdicionados; o Programa TCE Cidadão, que dissemina a cultura do controle social entre estudantes e comunidades; a Ouvidoria, consolidada como canal direto de comunicação com a sociedade; e o PAF Cidadão, que introduziu a participação popular na definição das prioridades de fiscalização. Juntas, essas ações configuram um ecossistema participativo que amplia a legitimidade e a efetividade da Corte de Contas.

Esse conjunto de práticas demonstra que o controle externo não se limita a processos de verificação formal, mas deve assumir caráter pedagógico e transformador. Quando o cidadão percebe que sua manifestação gera providências institucionais, quando vê que uma denúncia resulta em auditoria ou que sua sugestão orienta a escolha de prioridades fiscalizatórias, consolida-se um ciclo virtuoso de corresponsabilidade democrática.

Ademais, o estudo evidencia que a efetividade da participação depende de critérios como inteligibilidade, capilaridade e responsividade. Não basta divulgar relatórios técnicos se estes não forem compreensíveis; não basta criar canais digitais se estes não alcançarem comunidades remotas; não basta ouvir a sociedade se não houver devolutivas claras e rastreáveis. O TCE/PA tem avançado nesses três eixos, mas o desafio permanece em consolidar essas práticas como rotinas institucionais permanentes.

A análise também revelou que a institucionalização da participação não deve ser vista apenas como inovação periférica, mas como parte essencial do desenho constitucional do controle externo. Ao incorporar a função pedagógica e a escuta cidadã, os Tribunais de Contas reafirmam seu papel de garantidores da *accountability*, transformando-se em mediadores entre o Estado e a sociedade.

Outro ponto relevante é a interconexão entre democracia participativa e solidariedade. Como destacou Cármem Lúcia (2025), não há democracia sem solidariedade, e não há solidariedade sem conhecimento. A atuação pedagógica do TCE/PA, ao formar cidadãos conscientes de seus direitos e corresponsáveis pela gestão pública, dá concretude a esse princípio constitucional e reforça a coesão social em uma região marcada por desigualdades históricas.

No plano amazônico, essa dimensão é ainda mais urgente. A pluralidade cultural, a exclusão digital e os conflitos socioambientais tornam indispensável que as instituições de controle desenvolvam práticas inclusivas e adaptadas. A experiência do TCE/PA mostra que isso é possível por meio de estratégias híbridas: itinerância fiscalizatória, uso de rádios comunitárias, formulários de baixo consumo de dados, cartilhas bilíngues e mediação intercultural.

Esses arranjos não apenas ampliam a participação, mas também fortalecem a legitimidade democrática da instituição. Quando o cidadão ribeirinho, indígena ou quilombola vê que sua realidade está contemplada nas auditorias e relatórios públicos, o controle externo deixa de ser uma prática distante e se torna parte concreta da sua experiência de cidadania.

As evidências analisadas indicam, portanto, que o TCE/PA tem assumido um papel de indutor da cidadania, e não apenas de fiscalizador das contas. Ao investir em educação cidadã, em escuta ativa e em devolutivas transparentes, o Tribunal contribui para o amadurecimento democrático e para a construção de uma cultura de corresponsabilidade social no Pará.

Ao assumir esse papel, o TCE/PA fortalece sua identidade como instituição que vai além da auditoria formal, tornando-se também um espaço de escuta, orientação e educação cidadã. A função fiscalizatória é acompanhada de uma função pedagógica, que busca traduzir informações técnicas em linguagem acessível e estimular a corresponsabilidade social.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo contribui para ampliar a compreensão sobre como as instituições de controle externo podem operar em contextos periféricos e de elevada complexidade territorial. Demonstra-se que, em tais cenários, a efetividade não se mede apenas por relatórios ou decisões jurídicas, mas também pela capacidade de engajar a sociedade, traduzir informações técnicas e transformar denúncias em providências tangíveis.

Do ponto de vista prático, o caso do TCE/PA oferece lições replicáveis para outras Cortes de Contas: institucionalizar programas de educação cidadã, integrar a escuta social ao planejamento de auditorias, diversificar canais de comunicação e estabelecer métricas de impacto social. Esses elementos configuram uma arquitetura participativa que pode ser adaptada a diferentes realidades federativas.

Reconhece-se, contudo, que os desafios permanecem. A exclusão digital, a baixa escolaridade e a cultura de baixa participação em algumas localidades ainda limitam o alcance das iniciativas. Superá-los exigirá persistência, inovação tecnológica inclusiva e parcerias interinstitucionais que ampliem a capacidade de mobilização social. O fortalecimento do controle social na Amazônia é, portanto, um processo em construção, que demanda continuidade e compromisso político-institucional.

Em síntese, conclui-se que a experiência do TCE/PA revela um caminho promissor para o fortalecimento da democracia participativa na Amazônia. Ao transformar o controle externo em processo educativo e inclusivo, a Corte reafirma que a boa governança pública não se alcança apenas com auditorias técnicas, mas com cidadãos conscientes, corresponsáveis e atuantes. Trata-se de um modelo que projeta o Tribunal como protagonista não apenas do controle das contas, mas da

construção de uma cidadania ativa, solidária e transformadora.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. C. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. *In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*, 22., 2013, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 314-337.

ANASTASIA, A. A. J. **O Controle Externo da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

AVRITZER, L. **Democracia e os espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2002.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In: SANTOS, B. de S. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 503-539.

BARBOSA, R. B. S. P. **Os Tribunais de Contas e o combate à impunidade no Brasil**: uma análise a partir da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

BENEVIDES JÚNIOR, A. Y.; MENEZES, R. da S. Democracia deliberativa e consulta prévia na Amazônia: direito como mediador democrático em conflito indígena e mineração de potássio em Autazes, Amazonas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 10, n. 3, p. 252-274, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/6658/pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BONELLA, M. S. **Fortalecimento de capacidades individuais e coletivas para fomento de inovação social de base na Amazônia**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão para a Competitividade) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/94b8aec6-7c7e-4b73-97aa-a3dda42ae20a/content>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BORBA, D. A.; PANTOJA, F. P. Conflitos de competência e atuação cooperada: desafios e perspectivas intergovernamentais do controle externo brasileiro. *In: LIMA, E. C. P. Os tribunais de Contas, a Pandemia e o Futuro do Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 209-223.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto>.

gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

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**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

CAMELO, B.; FRANCA FILHO, M. T. A eficiência dos Tribunais de Contas no Brasil: uma abordagem teórica. **Revista RIL**, [s. l.], v. 54, p. 175-188, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p175.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

DELGADO, J. A. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas. **Revista Juris Plenum**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 49-79, 2005.

DOBBS, L. dos S. **Controle social e participação da sociedade civil**: os desafios enfrentados por conselheiros municipais. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/39446>. Acesso em: 5 ago. 2025.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, A. S. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 86-124, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/send/256-revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/3597-artigo-3-controle-da-administracao-publicapelo-tribunal-de-contas-limites-materiais-de-suas-decisoes-e-extensao-de-suas-atribuicoesconstitucionais>. Acesso em: 7 ago. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts**. Vienna: INTOSAI, 1998. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>. Acesso em: 5 ago. 2025.

LINO, A. F. **As lógicas conflitantes no Tribunal de Contas e o enfraquecimento de sua relevância social**. 2019. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

MARTINS, C. E. A. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, 1989. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9174/8276>. Acesso em: 6 ago. 2025.

MASCARENHAS JÚNIOR, H. T.; SALGADO, B. P. A necessidade de reforma constitucional do Tribunal de Contas como aprimoramento ao Sistema de Combate à Corrupção. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 159-180, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v14i1.320>. Acesso em: 7 ago. 2025.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENEZES, R. da S. **Democracia brasileira**: discurso, possibilidades e responsabilidades na Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MONTESQUIEU. **O Espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NOGUEIRA, F. T. F. O controle externo do século XXI – ou contemporâneo – vislumbra o bem-estar e valoriza a cidadania: uma amostra de como o sistema Tribunais de Contas do Brasil avança em seu mister constitucional. In: TERRÃO, C. C.; ANDRADE, D. Â. (org.). **Controle Externo no Século XXI**: homenagem a Sebastião Helvécio – Conselheiro, Educador e Cidadão do Mundo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 263-270.

PANTOJA, F. P. **Tribunais de Contas e o controle fiscal das contas públicas**: um estudo sistêmico autorreferencial no âmbito do Estado do Pará. 2024. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/16598>. Acesso em: 7 ago. 2025.

PETERS, B. G. O que é Governança?. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 7 ago. 2025.

REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA. **Amazônia sob pressão 2020**. [Mauá]: RAISG, 2020. Disponível em: <https://www.amazoniasocioambiental.org>. Acesso em: 6 ago. 2025.

ROCHA, C. L. A. **Princípio constitucional da solidariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

SILVA, F. R. da; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. dos. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58>. Acesso em: 5 ago. 2025.

SPECK, B. W. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo: uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos estados brasileiros. **Revista TCE**, [s. l.], p. 100-111, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Anual de Fiscalização Cidadã – PAF Cidadão 2026**. Belém: TCE/PA, 2025. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br>. Acesso em: 7 ago. 2025.

INOVAÇÃO E CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA: AVALIAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL

INNOVATION AND CONTROL IN PUBLIC MANAGEMENT: EVALUATION OF THE SPECIAL AUDIT PROCESS IN THE HEALTH DEPARTMENT OF THE FEDERAL DISTRICT

Bianca Cristine Gazeta¹

Bruno Henrique Ferrão²

Patrícia Valadares Madeira³

Patrícia Pássaro da Silva Toledo⁴

Resumo: Este estudo avaliou a implementação de estratégias para qualificar os processos da Diretoria de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Fundamentado em referenciais de gestão pública e avaliação em saúde, adotou-se a abordagem quanti-qualitativa, com análise de indicadores, revisão documental e aplicação de plano de monitoramento. As ações incluíram educação continuada, padronização de procedimentos e uso de ferramentas tecnológicas. Os resultados apontaram redução de até 70,5% no tempo médio de execução processual, aumento no cumprimento de prazos e diminuição de 73,71% no passivo. Conclui-se que a intervenção fortaleceu a eficiência, transparência e controle interno, oferecendo modelo replicável para outros contextos da administração pública.

1 Administradora e Enfermeira Especialista em Avaliação em Saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Fiocruz/ENSP). Servidora pública desde 2006, atualmente é Assessora Especial da Subsecretaria de Parcerias e Convênios da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Possui experiência prévia na Diretoria de Tomada de Contas Especial e na Gerência de Controle de Credenciamento e Habilitação, com atuação em monitoramento, avaliação e gestão pública.

2 Farmacêutico e mestrando em Avaliação em Saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Fiocruz/Ensp). Servidor pública desde 2015, atua como Diretor da Diretoria de Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Possui experiência em correição administrativa e gestão pública.

3 Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário UDF. Servidora pública desde 2011, atua como Diretora Substituta da Diretoria de Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Possui experiência no Componente Especializado da Assistência Farmacêutica, sendo autora do Manual Prático do CEAF.

4 Doutora em Saúde Pública na ENSP/FIOCRUZ. Pesquisadora colaboradora no Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (LASER/ENSP/FIOCRUZ). Técnica Pericial no Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (GATE/MPRJ).

Palavras-chave: Tomada de Contas Especial; gestão pública; monitoramento; eficiência processual; avaliação.

Abstract: This study evaluated the implementation of strategies to improve the work processes of the Special Audit Directorate of the Federal District's State Department of Health. Grounded in public management and health evaluation frameworks, it was adopted a quantitative and qualitative approach, involving indicator analysis, document review, and a monitoring plan. Actions included continuous education, a standardization of procedures, and use of technological tools. Results showed up to a 70.5% reduction in average procedural time, increased compliance with deadlines, and a 73.71% decrease in pending cases. It is concluded that the intervention strengthened efficiency, transparency, and internal control, providing a replicable model for other public administration contexts.

Keywords: Special Audit Directorate; public management; monitoring; procedural efficiency; evaluation.

1 INTRODUÇÃO

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um mecanismo excepcional utilizado pela Administração Pública para viabilizar a recuperação de danos financeiros ao erário. Seu objetivo principal é identificar os responsáveis, quantificar os prejuízos e recomendar ações corretivas que assegurem a proteção dos recursos públicos (Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2021; Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2022).

Esse procedimento administrativo possui natureza de reparação civil indenizatória e segue trâmite específico, regulamentado pelas Instruções Normativas n. 03/2021 do Tribunal de Contas do Distrito Federal e n. 05/2022 da Controladoria-Geral do Distrito Federal (2023).

No âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), a diretoria responsável pela TCE atua conforme as atribuições previstas no Decreto n. 39.546, de 19 de dezembro de 2018, sendo encarregada de supervisionar, coordenar e fiscalizar as ações voltadas à apuração de danos ao erário, incluindo a condução dos processos de Tomada de Contas Especial, em alinhamento com a legislação vigente (Distrito Federal, 2018).

Anualmente, a SES/DF apura cerca de 200 processos relacionados a prejuízos causados ao erário, número que evidencia um volume significativo de casos e reforça a importância de uma gestão eficiente para evitar acúmulo e garantir a responsabilização adequada.

Para ampliar a discussão inerente ao objeto deste artigo, a próxima seção apresentará a descrição da intervenção analisada neste estudo.

2 DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO

A intervenção analisada neste estudo consistiu na implementação de estratégias para qualificar os processos de trabalho da Diretoria de Tomada de Contas Especial (DITCE) da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF). O objetivo foi aumentar a eficiência e reduzir os prazos processuais por meio da educação

continuada, do controle e da padronização das atividades.

Entre as ações desenvolvidas destacam-se os eventos *PrátiCO* (Práticas Correcionais) e os encontros *Café com Conhecimento*, que promovem capacitação contínua e troca de experiências entre os servidores. A proposta é que os processos educativos extrapolem a mera aquisição de habilidades técnicas, estimulando o desenvolvimento de competências individuais e coletivas capazes de enfrentar a fragmentação do trabalho e fortalecer o compromisso com a melhoria dos processos e do Sistema Único de Saúde - SUS (Ministério da Saúde, 2015, p. 13).

Inspirada em princípios de gestão defendidos por Fernandes (2005), a intervenção valorizou:

- a) Transparência: todos os aspectos do processo devem ser visíveis para os responsáveis pelo resultado.
- b) Inspeção contínua: monitoramento e ajustes regulares para aprimorar a qualidade dos produtos e serviços.

Além das ações formativas, foi realizada análise da distribuição e dos fatores que impactam o prazo de conclusão das Tomadas de Contas Especiais (TCEs), considerando tanto os prazos legais quanto aqueles que se mostraram mais adequados na prática. Essa abordagem se insere no entendimento de gestão em saúde proposto por Paim (2003), que abrange planejamento, organização, administração, controle e avaliação de recursos humanos, financeiros e materiais.

A investigação buscou identificar fatores que contribuem para atrasos, considerando:

- a) Distribuição: os atrasos se concentram em determinados tipos de processos (mais complexos, por exemplo)? Há variação entre diferentes áreas da secretaria?
- b) Fatores de risco: quais são as principais causas dos atrasos? São fatores internos (falta de recursos, complexidade) ou externos (ausência de respostas das demandas, burocracia, legislação)?

ADITCE atua no âmbito correcional da saúde, com a finalidade de apurar danos ao erário, recuperar recursos e prevenir novas ocorrências, promovendo gestão mais eficiente dos recursos públicos. Sua atuação segue as diretrizes da Instrução Normativa n. 03/2021 do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC/DF) e da Instrução Normativa n. 05/2022 da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), apresentando particularidades em relação a outros processos administrativos.

Vale destacar as relações de poder que envolvem esse tipo de apuração onde cada agente é responsável por uma etapa pré-estabelecida, que, porém, exerce influências entre elas:

- a) Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF): execução das apurações por meio das Comissões Tomadoras;
- b) Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF): supervisão das diretorias de TCE, controle interno, certificações e relatórios de auditoria (Controladoria-

Geral do Distrito Federal, 2022);

- c) Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF): julgamento das contas, no exercício do controle externo (Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2021).

O processo é influenciado por fatores externos, como excesso de burocracia, insuficiência ou atraso no fornecimento de informações; e mudanças legislativas, que afetam prazos e prescrição da pretensão punitiva.

A estrutura administrativa da SES/DF foi definida pelo Decreto n. 39.546/2018, que inclui a Controladoria Setorial da Saúde (CONT) e a Unidade Setorial de Correição (USCOR), às quais a DITCE é subordinada. No período estudado, a diretoria contava com 20 servidores de diferentes áreas da saúde, selecionados por entrevistas e convocação do Controlador Setorial, para compor as comissões tomadoras.

Entre os desafios enfrentados destacam-se a ausência de recursos tecnológicos avançados e a resistência a mudanças — esta última associada à cultura organizacional e à limitação de infraestrutura. Para enfrentar essa problemática, foram priorizadas ações voltadas à educação continuada e de controle regulares dos processos de trabalho, buscando aprimorar a qualidade dos serviços prestados.

3 MODELIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO

O modelo lógico da intervenção ilustra as atividades, seus insumos e dependências, bem como os efeitos esperados no curto, médio e longo prazo, representando o cenário ideal para a execução da proposta. Além de orientar o planejamento, serve como ferramenta para o acompanhamento, considerando possíveis dificuldades na execução (Abreu; Santos, 2022).

Segundo Champagne *et al.* (2011, p. 62), “modelizar, portanto, é revelar o conjunto das hipóteses necessárias para que a intervenção, a caixa-preta, permita melhorar a situação problemática”. Nessa perspectiva, o modelo lógico funciona como instrumento útil para monitoramento, comunicação e alinhamento estratégico, detalhando os recursos necessários e os processos implementados para alcançar os objetivos da intervenção.

No presente estudo, o modelo lógico apresenta a intervenção voltada à otimização dos processos de trabalho da DITCE, com foco na melhoria da eficiência, transparência e controle das atividades relacionadas à apuração de processos. A estratégia baseia-se em quatro componentes técnicos: tecnologia, treinamento, informação e processo de trabalho.

A tecnologia desempenha papel estratégico na otimização e aprimoramento dos processos internos, permitindo maior controle e transparência na gestão dos casos apurados pela DITCE. A implementação de ferramentas digitais, como planilhas automatizadas de acompanhamento, facilita a organização e a distribuição dos processos entre os membros das comissões tomadoras, assegurando maior previsibilidade e eficiência no fluxo de trabalho.

Além disso, plataformas de gerenciamento baseadas em metodologias Kanban

e Scrum possibilitam o rastreamento em tempo real das etapas processuais, promovendo atualizações constantes e melhor alocação de responsabilidades. A geração periódica de relatórios analíticos fornece subsídios para decisões fundamentadas em dados, permitindo ajustes estratégicos e a melhoria contínua das atividades correcionais. Dessa forma, a incorporação tecnológica não apenas otimiza o tempo de execução, mas também fortalece a governança e a transparência dos processos.

O componente de treinamento tem como objetivo capacitar a equipe mediante a identificação de necessidades específicas, seguida do desenvolvimento de cursos e materiais de apoio. A adoção da linguagem simples facilita a comunicação interna e externa e viabiliza a padronização dos documentos processuais, contribuindo para a redução de erros comunicacionais e aprimoramento da qualidade e clareza das instruções e documentos produzidos.

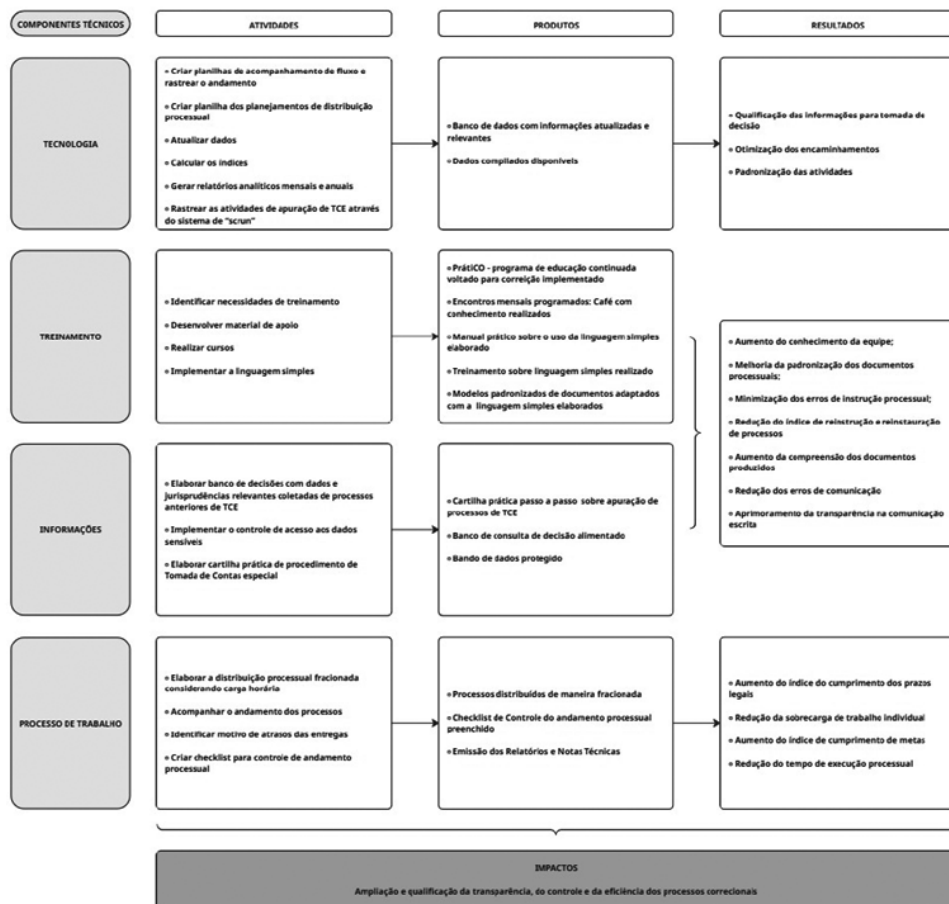
A informação é o elemento crucial para a modernização dos processos da DITCE. A utilização de pastas e arquivos compartilhados facilita o acesso e o controle de dados sensíveis, enquanto a criação de um banco de decisões, com jurisprudência coletada de processos anteriores, oferece um referencial robusto para a equipe. Tais medidas visam padronizar e melhorar a qualidade dos documentos, reduzir o tempo de execução e evitar reinstrução ou reabertura desnecessária de casos.

O processo de trabalho desempenha papel essencial na qualificação da Tomada de Contas Especial, pois está diretamente relacionado à organização e eficiência na execução das atividades. A padronização dos fluxos, a definição clara de responsabilidades e a adoção de práticas sistemáticas contribuem para a redução do retrabalho, aumento da celeridade processual e mitigação de falhas. Além disso, um processo bem estruturado favorece a transparência e rastreabilidade das ações, assegurando que decisões sejam baseadas em critérios técnicos e que os responsáveis disponham de informações claras e objetivas para a tomada de decisão.

Assim, o aprimoramento do processo de trabalho fortalece a governança institucional e exerce influência direta na eficiência do controle interno e na prestação de contas na Secretaria de Estado de Saúde. O principal objetivo é garantir transparência, controle e eficiência dos processos correcionais, aumentando o cumprimento de prazos e metas e reduzindo o tempo de execução. A aplicação de boas práticas de comunicação e o uso adequado da tecnologia contribuirão para uma gestão mais ágil e organizada dos fluxos processuais.

O modelo lógico apresentado na Figura 1 descreve, visualmente, a concepção e operacionalização da qualificação dos processos de trabalho na Diretoria de Tomada de Contas Especial (DITCE) da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Figura 1: Modelo lógico da intervenção



Fonte: elaborado pelos autores (2024).

4 PERGUNTA AVALIATIVA

Sobre a importância da pergunta avaliativa, Cazarin *et al.* (2010, p. 7) destacam que: “A determinação das perguntas avaliativas é responsável pelo alicerce e direcionamento do processo avaliativo, servindo para delimitar o que será avaliado, articulando o foco da avaliação”.

Nesse sentido, a clareza na formulação da pergunta avaliativa está diretamente relacionada à efetividade do monitoramento, uma vez que este depende de objetivos e problemas bem definidos para gerar informações úteis à tomada de decisão. Como ressaltam Grimm e Tanaka (2017, p. 3):

[...] somente problemas bem definidos e ações bem desenhadas e programadas são passíveis de monitoramento, podendo ser aprofundados de forma consequente e oportuna. Do contrário, serão apenas tentativas de acompanhamento, produzidas com lapsos de tempo, sem nenhuma sintonia com os processos reais exigentes da atenção e intervenção.

Assim, compreende-se que a definição da pergunta avaliativa é um elemento central tanto para a avaliação quanto para o monitoramento. A pergunta principal que orienta este estudo é: “Como a intervenção transformou o processo de Tomada de Contas Especial?”.

Além da pergunta principal, foram elencadas perguntas avaliativas secundárias para o plano de monitoramento e avaliação deste estudo. São elas:

- a) Como a intervenção influenciou na redução do tempo de execução processual, considerando os ajustes realizados no fluxo de trabalho?
- b) Como a intervenção influenciou no cumprimento dos prazos legais estabelecidos?
- c) Como a intervenção contribuiu para a redução do passivo de processos na unidade, e qual sua influência na redução da incidência de prescrição processual?
- d) Qual foi o nível de adesão da equipe às intervenções de educação continuada e em que medida isso contribuiu para o aumento do cumprimento das metas estipuladas?

Dessa forma, a pergunta avaliativa principal e as questões secundárias orientaram o plano de monitoramento e avaliação, garantindo um enfoque estruturado na análise da qualificação do processo de Tomada de Contas Especial. Ao considerar aspectos como eficiência, cumprimento de prazos, fatores facilitadores e limitantes, bem como a adaptação da equipe em relação às mudanças implementadas, o estudo buscou produzir evidências concretas para subsidiar a tomada de decisão e o aprimoramento contínuo da intervenção.

5 IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS

A Tomada de Contas Especial (TCE) envolve um conjunto diversificado de *stakeholders*, cada um com um papel fundamental na condução e monitoramento dos processos. A identificação desses atores é essencial para compreender as dinâmicas de governança, controle e eficiência administrativa (Tabela 1).

Os órgãos de controle exercem papel essencial no monitoramento e na avaliação da TCE. O Tribunal de Contas do Distrito federal (TC/DF) e a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) atuam na fiscalização, garantindo a conformidade legal e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Enquanto o controle interno supervisiona a correta execução dos processos dentro da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), o controle externo analisa o cumprimento das normas e a adequação das práticas administrativas. (c, 2023)

Esses órgãos também são envolvidos em treinamentos e aprimoramento da equipe da Diretoria de Tomada de Contas Especial (DITCE), além de utilizarem os

dados da TCE para avaliar e sugerir melhorias normativas. No entanto, desafios como pressões políticas podem influenciar a elaboração e a aplicação dessas normas.

A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) desempenha um papel central na TCE, especialmente por meio da Autoridade Instauradora, que formaliza a designação das comissões responsáveis pelo processo. Essa autoridade deve garantir que a instauração das tomadas de contas seja realizada dentro dos prazos estabelecidos, alinhando-se às diretrizes normativas (Distrito Federal, 2018; Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2021).

Além disso, o Controle Setorial e a Chefia da Unidade Correcional da SES/DF são responsáveis pelo monitoramento contínuo dos processos e pela articulação com outros setores. Eles utilizam os dados da TCE para avaliar a eficiência da gestão e intermediar a comunicação com os órgãos de controle, buscando melhorias contínuas (Distrito Federal, 2018).

A Diretoria de Tomada de Contas Especial tem a responsabilidade de assegurar que os processos sejam finalizados dentro dos prazos estabelecidos ou devidamente justificados, prevenindo sanções administrativas. A diretoria coordena a coleta e a organização dos dados para elaboração de relatórios de monitoramento e articula-se com diferentes setores da SES/DF. Além disso, promove reuniões e treinamentos voltados à capacitação dos servidores envolvidos na TCE (Distrito Federal, 2018).

A pressão política também pode ser um fator influente na DITCE, orientando a elaboração e a implementação de normativas. No entanto, os achados dos monitoramentos são utilizados para avaliar o desempenho da equipe e identificar oportunidades de melhoria na execução dos processos.

A Comissão Tomadora é composta por um grupo de servidores formalmente designados para conduzir a TCE. Sua principal responsabilidade é executar a apuração dos processos dentro dos prazos normativos, solicitando prorrogações, quando necessário, e apontando os desafios que impactam a conclusão das investigações (Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2021; Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2022; 2023).

Os dados coletados durante a execução da TCE são essenciais para ajustar as práticas adotadas, garantindo que os processos sejam conduzidos com maior eficiência e transparência. Dessa forma, a Comissão Tomadora desempenha um papel fundamental na identificação de melhorias para a gestão pública e no aperfeiçoamento das diretrizes que regem a tomada de contas especial.

A seguir, na Figura 2, apresenta-se a identificação dos *stakeholders*.

Figura 2 - Identificação dos stakeholders

Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF Controladoria Geral do Distrito Federal - CGDF	
Interesse e papel de cada um na intervenção TCDF	Controle externo: Atua no controle externo, analisar a conformidade legal e a eficiência na gestão dos recursos públicos.
Interesse e papel de cada um na intervenção CGDF	Atua como órgão supervisor, garantindo que os processos de Tomada de Contas Especial (TCE) sejam concluídos adequadamente, respeitando prazos e normas.
Estratégia de envolvimento	- Convidar nos processos de treinamento e aprimoramento do trabalho da equipe da DITCE; - Analisar os relatórios consolidados do monitoramento e avaliação; - Reuniões periódicas para troca de experiência.
Responsabilidades na avaliação	Avaliação.
Conflitos de interesse	Pode haver pressão política na elaboração das normativas.
Papel na utilização dos achados	Utilizar os dados para avaliar as normativas e propor adequações e melhorias nas normas.
Secretário(a) de Estado de Saúde do DF	
Interesse e papel de cada um na intervenção	Autoridade instauradora.
Estratégia de envolvimento	Formaliza a designação da comissão tomadora e instaura a Tomada de Contas Especial.
Responsabilidades na avaliação	Avaliação.
Conflitos de interesse	Normativa X realidade prática, interesse e pressões políticas.
Papel na utilização dos achados	- Utilizar dados para avaliar a eficiência da gestão; - Implementar as medidas de ação sugeridas para evitar dado ao erário; - Intermediar junto aos órgãos de controle.
Controlador Setorial e Chefe da unidade Correccional	
Interesse e papel de cada um na intervenção	Controle interno da SES/DF.
Estratégia de envolvimento	Avaliar relatório de monitoramento, articulação com outros setores.
Responsabilidades na avaliação	Monitoramento e Avaliação.
Conflitos de interesse	Pressões de grupos de interesse específicos no cumprimento adequando dos prazos.
Papel na utilização dos achados	Utilizar os dados para avaliar a eficiência da gestão e identificar áreas que necessitam de melhorias.
Diretor(a) de Tomada de Contas especial - DITCE	
Interesse e papel de cada um na intervenção	Garantir que os processos sejam finalizados no tempo adequando ou efetivamente justificados; Evitando que haja sanções administrativas e aplicação de penalidade para a autoridade instaurado e equipe.
Estratégia de envolvimento	- Coleta e compilação dos dados; - Elaboração de documento e relatório de monitoramento; - Articulação com diferentes setores, reuniões; - Treinamento de pessoal (Tomadores de Contas); - Elaborar material informativo.
Responsabilidades na avaliação	Gestão, implementação e monitoramento.
Conflitos de interesse	Pode haver pressão política na elaboração das normativas.
Papel na utilização dos achados	Utilizar os dados para avaliar o desempenho da equipe e identificar oportunidades de melhoria
Comissão Tomadora - (CPTCE(s) e CIPTCE(s))	
Interesse e papel de cada um na intervenção	- Executar a apuração dos processos de Tomada de Contas Especial, dentro dos prazos previsto na normativa; - Solicitar as prorrogações de prazo ou proceder as devidas justificativas apontando as problemáticas encontradas na execução que influenciaram no tempo de execução dos processos.
Estratégia de envolvimento	Grupo de servidores formalmente designados para conduzir um procedimento de tomada de contas especial.
Responsabilidades na avaliação	Execução e fornecimento de dados.
Conflitos de interesse	O plano vai de fato trazer benefícios para o trabalho da Comissão Tomadora?
Papel na utilização dos achados	Utilizar os dados para ajustar a execução dos trabalhos.

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

6 MODELIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

A avaliação de implementação permite compreender como uma intervenção foi executada na prática, identificando facilitadores, barreiras e adaptações necessárias para seu sucesso. Segundo Champagne *et al.* (2011), esse tipo de avaliação é especialmente relevante em contextos organizacionais dinâmicos, onde múltiplos fatores influenciam a efetividade das ações planejadas. Ao analisar a implementação, busca-se não apenas verificar se a intervenção ocorreu conforme o previsto, mas também entender os processos subjacentes que impactaram sua execução e resultados.

As perguntas propostas foram formuladas segundo o Tipo 1 de análise da implantação, que foca tanto na transformação das intervenções em resposta ao contexto (Tipo 1-a) quanto nos determinantes contextuais que afetam sua execução (Tipo 1-b) (Champagne *et al.*, 2011).

Essas escolhas refletem a necessidade de compreender as adaptações realizadas no modelo de Tomada de Contas Especial, dado o contexto organizacional complexo, com desafios como a falta de recursos tecnológicos, burocracia e resistências internas.

Tal abordagem é essencial para responder à questão principal (“Houve qualificação do processo de Tomada de Contas Especial?”) de forma fundamentada, prática e orientada, para a tomada de decisões futuras.

É importante enfatizar a relevância das fontes de dados para o monitoramento e a avaliação. Fontes de dados são um conjunto de informações que, ao serem processadas e contextualizadas, geram informações essenciais. Portanto, é fundamental que essas fontes sejam confiáveis (Abreu; Soares, 2022).

6.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Foi utilizado o estudo quanti-qualitativo, com triangulação de dados. Essa abordagem metodológica combina técnicas de mensuração objetiva e interpretação contextual. A vertente quantitativa será empregada na análise de indicadores de eficiência e conformidade legal, permitindo uma avaliação baseada em dados concretos.

Essa combinação metodológica assegura uma compreensão abrangente do processo de Tomada de Contas Especial, possibilitando uma avaliação mais precisa dos impactos das intervenções e subsidiando recomendações fundamentadas para o aprimoramento contínuo.

A estratégia de monitoramento e avaliação está descrita na Figura 3.

Figura 3: Definição do propósito e estratégias de coleta dos dados

Houve influência da intervenção no processo de Tomada de Contas Especial?			
Questões	Propósitos e usos do plano	Foco do plano	Técnicas para obtenção de evidências
Como a intervenção influenciou na redução do tempo de execução processual, considerando os ajustes realizados no fluxo de trabalho?	Analisar a eficiência e impacto da intervenção na redução dos prazos de execução processual.	Tempo de execução	- Análise de dados estatísticos obtidos do banco de dados remodelado da DITCE; - Comparação de prazos anteriores e posteriores à intervenção
Como a intervenção impactou no cumprimento dos prazos legais estabelecidos?	Verificar o cumprimento dos prazos legais para evitar sanções e melhorar a conformidade	Conformidade com os prazos legais	- Análise de Checklist do acompanhamento processual - Análise de dados estatísticos obtidos do banco de dados da DITCE: Parâmetro a ser utilizado: a data de Instauração e /ou Designação em comparação com a data da assinatura do relatório final e/ou Notas técnicas pelo tomador de contas Fonte de dados: Sistema SEI, banco de dados da DITCE.
Como a intervenção impactou na diminuição do passivo de processos na unidade, e qual sua influência na redução da incidência de prescrição processual?	Avaliar o impacto da intervenção na diminuição do estoque de processos acumulados, bem como na redução da ocorrência de prescrição processual.	Gestão de Processos	- Análise de dados quantitativos e estatísticos extraídos do banco de dados remodelado da Diretoria de Tomada de Contas Especial (DITCE); - Comparação da quantidade de processos pendentes de designação/instauração antes e após a intervenção. Parâmetro a ser utilizado: Quantidade de processos represados (aguardando designação ou instauração), comparando os dados anteriores à intervenção com os dados posteriores. Fonte de dados: Sistema SEI e banco de dados da DITCE.
Qual foi o nível de adesão da equipe às intervenções de educação continuada e em que medida isso contribuiu para o aumento do cumprimento das metas estipuladas?	Avaliar o impacto da adesão da equipe ao plano de educação continuada e sua influência no cumprimento das metas individuais e institucionais.	Adaptação da equipe	- Percentual de adesão da equipe ao plano de educação continuada proposto; - Percentual de cumprimento das metas individuais e coletivas da unidade.

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

A implementação sistemática dessas etapas avaliativas forneceu evidências concretas sobre o sucesso das intervenções realizadas, orientando ajustes necessários para a contínua otimização do processo.

A presente pesquisa adotou a metodologia de estudo de caso exploratório, alinhando-se à natureza da investigação que buscou compreender, em profundidade, as dinâmicas do processo de Tomada de Contas Especiais (TCE).

Yin (2018, p. 13) define, assim, estudo de caso: “Estudos de caso são a estratégia preferida quando ‘como’ ou ‘por que’ perguntas estão sendo feitas, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco está em um fenômeno contemporâneo dentro de algum contexto da vida real”.

A complexidade do tema exige uma abordagem metodológica que permita a apreensão das múltiplas dimensões envolvidas, considerando o contexto em que se manifestam e as interações entre os diferentes atores e fatores. Nesse sentido, o estudo de caso exploratório se mostra como uma ferramenta adequada para analisar a interação entre os componentes técnicos, as dimensões essenciais e as estratégias de monitoramento e avaliação no processo de TCE.

Visando classificar a complexidade dos processos de TCE, foi desenvolvido um instrumento específico para atribuição de *score* de complexidade (Figura 4).

Este instrumento, elaborado pelos autores, visa mensurar e categorizar o grau de dificuldade envolvido na apuração dos processos, considerando variáveis como volume documental, número de envolvidos, necessidade de diligências externas, entre outros critérios relevantes. Sua aplicação poderá se mostrar valiosa na análise dos índices de entregas fora do prazo, permitindo uma avaliação mais justa e contextualizada da produtividade. Além disso, poderá contribuir para a identificação de gargalos no processo de trabalho, subsidiando ações corretivas e a qualificação contínua da gestão da TCE.

O instrumento de *score* de complexidade, além de auxiliar na avaliação de prazos e obstáculos, também pode ser aplicado na gestão estratégica, particularmente na definição e mensuração de objetivos realistas e proporcionais ao volume de trabalho. Ao considerar o grau de complexidade de cada processo, possibilita-se distribuir as demandas de forma mais equitativa entre as comissões tomadoras, evitar sobrecarga de servidores e promover maior justiça na avaliação de desempenho. Essa sistematização também favorece o planejamento institucional, a priorização de casos críticos, o acompanhamento mais preciso dos fluxos processuais e a tomada de decisão baseada em evidências, fortalecendo a governança e a eficiência na condução das Tomadas de Contas Especiais.

Figura 4 –Instrumento de Score de Complexidade para Processos de Tomada de Contas Especial

Rito	Quantidade de documentos SEI que serão analisados	Quantidade de diligências necessárias:	Complexidade na quantificação do dano
(0) Medida Preliminar / Diligência SUSCI (1) Sumaríssimo (2) Sumário (3) Ordinário	(0) nenhum (1) Até 250 documento (2) De 201 a 599 documentos (3) De acima de 600 documentos	(0) nenhuma (1) Até 5 diligência (2) 5 e 10 diligências (3) acima de 10 diligências	(0) Cálculo realizado pela área técnica (ex. demanda de RH) (1) O valor do dano é claramente identificado e documentos ou registros (Baixa dificuldade). (2) Exige consolidação de dados ou análises preliminares (Média dificuldade). (3) Exige auditorias, perícias ou cálculos avançados (Alta dificuldade).
Processos físicos analisados:	Houve necessidade de digitalizar processos físicos	Necessidade de mandado de notificação	Análise de razão de justificativa/ou defesa prévia
(0) não (1) Até 20 volumes (2) De 21 a 99 volumes (3) De 100 volumes	(0) nenhuma (1) Até 5 diligência (2) 5 e 10 diligências (3) acima de 10 diligências	(0) nenhum (1) até 5. (2) 5 e 10 (3) acima de 10	(0) não aplicável (1) Defesa simples (1 peça curta) (2) Defesa extensa ou múltiplas peças. (3) acima de 10
Fórmula para definir o SCORE		Sistema de Pontuação: Aplicação na Meta Individual	
Score Total=Σ (pontuação dos critérios x Peso atribuído)		Medidas Preliminares e Diligências SUBCI Baixa complexidade: 1 ponto Média complexidade: 2 pontos Alta complexidade: 3 pontos	Tomada de Contas Especial Baixa complexidade: 2 pontos Média complexidade: 4 pontos Alta complexidade: 6 pontos
Multiplique a pontuação de cada critério pelo peso correspondente e some os resultados: o resultado será um número que indica a complexidade do processo. Faixa para a classificar os níveis de complexidade: 0 a 9: Baixa complexidade 10 a 18: Média complexidade acima de 19: Alta complexidade			

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

7 META-AVALIAÇÃO

A meta-avaliação, conforme Bilodeau e Potvin (2009), refere-se ao processo de mensurar uma avaliação com base em padrões e critérios estabelecidos por

associações profissionais e instituições auditoras. Trata-se de um procedimento sistemático que pode ser conduzido durante a implementação da avaliação (formativa) ou após sua conclusão (somativa).

Segundo Santos *et al.* (2021), esse processo fundamenta-se em quatro atributos essenciais definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE):

- a) Utilidade: diz respeito à capacidade da avaliação de atender às necessidades informacionais dos usuários;
- b) Viabilidade: relaciona-se ao realismo e à praticidade dos procedimentos adotados;
- c) Propriedade: refere-se à condução ética e legal da avaliação;
- d) Precisão: diz respeito à qualidade técnica das informações geradas.

No contexto da presente avaliação da Diretoria de Tomada de Contas Especial (DITCE), alguns critérios de qualidade da meta-avaliação foram contemplados:

- a) A identificação clara dos *stakeholders* envolvidos, incluindo gestores da DITCE, servidores públicos que atuam com a TCE, a Secretaria de Saúde e órgãos de controle, como o TCU, CGDF e MPDFT;
- b) As perguntas formuladas concentram-se na qualificação do processo de TCE, buscando respostas relevantes para a gestão e o aperfeiçoamento do processo, o que reforça a utilidade da avaliação;
- c) Embora, de forma implícita, a lógica avaliativa esteja presente na articulação entre objetivos, perguntas e justificativas.

8 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A implementação do plano de avaliação demonstrou qualificação no processo de Tomada de Contas Especial (TCE) na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, melhorando a eficiência, o controle e a transparência institucional. A sistematização dos dados, a análise estruturada dos prazos reduziu o tempo médio de execução dos processos e aumentaram o percentual de cumprimento dos prazos normativos.

A utilização de indicadores consistentes e de relatórios gerenciais contribuiu para a tomada de decisão baseada em evidências e permitiu o aperfeiçoamento contínuo da gestão.

Houve melhoria na qualidade dos registros processuais, com a padronização de documentos e fortalecimento das rotinas de controle.

A avaliação proporcionou aprendizados relevantes em múltiplas dimensões. No aspecto técnico, permitiu uma compreensão mais profunda dos fatores que influenciam os atrasos na execução dos processos de TCE, revelando gargalos estruturais, operacionais e normativos. A análise dos dados coletados e dos

indicadores definidos serviu como base para revisar práticas internas e aprimorar os fluxos de trabalho.

No aspecto institucional, o processo avaliativo fortaleceu a articulação entre a DITCE, a Controladoria-Geral do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do DF, promovendo maior alinhamento entre os atores envolvidos e estimulando a corresponsabilidade pelas ações de melhoria. A participação ativa dos servidores, desde o início, reforçou o sentimento de pertencimento e o comprometimento com os resultados.

Do ponto de vista estratégico, o plano evidenciou a importância de investir na gestão da informação como pilar, para a melhoria dos serviços públicos. O uso de dados confiáveis, a devolutiva sistemática dos achados e a disseminação das informações por diferentes canais representaram avanços concretos na consolidação de uma cultura institucional orientada para resultados e transparência.

Por fim, o respeito às diretrizes éticas, a valorização da escuta dos profissionais envolvidos e a busca por soluções viáveis e aplicáveis reforçaram o aprendizado de que avaliar é mais do que medir: é transformar, de forma colaborativa, a realidade da gestão pública em benefício do bem coletivo.

Com base nas melhorias implementadas e nos aprendizados obtidos, é possível observar resultados concretos que refletem o impacto positivo das mudanças realizadas. A seguir, apresentamos os dados estatísticos que evidenciam a evolução dos processos e os ganhos de eficiência alcançados pela DITCE entre 2021 e 2024.

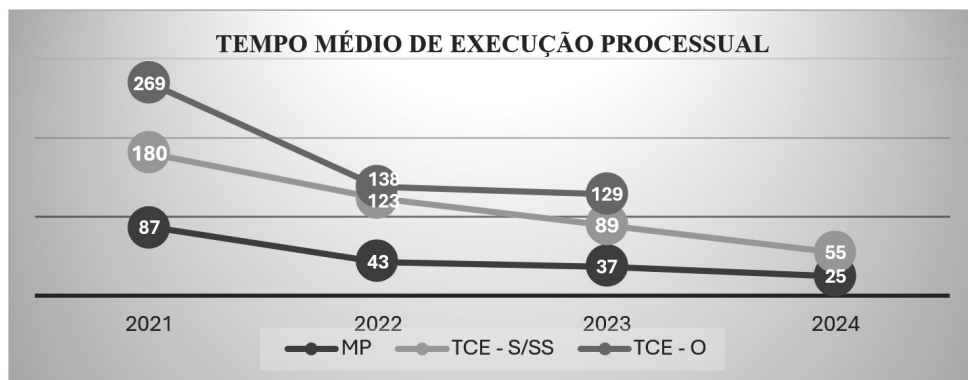
8.1 COMO A INTERVENÇÃO INFLUENCIOU NA REDUÇÃO DO TEMPO DE EXECUÇÃO PROCESSUAL, CONSIDERANDO OS AJUSTES REALIZADOS NO FLUXO DE TRABALHO?

Para essa questão, era esperada diminuição do tempo médio da apuração em processo de instrução preliminar em torno de 45 dias e de Tomada de Contas Especial em torno de 180 dias. Foram avaliados os dados obtidos do banco de dados da DITCE no período entre janeiro de 2021 a dezembro de 2024.

Os resultados demonstrados no Gráfico 1, indicam uma significativa redução no tempo médio de execução processual, conforme detalhado a seguir:

- a) Medida Preliminar à Tomada de Contas Especial (MP): redução acumulada de 70,5% no tempo de execução processual entre 01/2021 e 12/2024.
- b) Tomada de Contas Especial (TCE) – Rito Sumário e Sumaríssimo: redução acumulada de 70,1% no mesmo período.
- c) Tomada de Contas Especial (TCE) – Rito Ordinário: Redução acumulada de 70,1% no mesmo período, destaca-se que não houve dados relacionado a esse rito relacionada ao ano de 2024.

Gráfico 1 – Tempo médio de execução processual⁵



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados da Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

8.2 COMO A INTERVENÇÃO INFLUENCIOU NO CUMPRIMENTO DOS PRAZOS LEGAIS ESTABELECIDOS?

Esperava-se que, ao final do período analisado, pelo menos 70% dos processos fossem concluídos dentro dos prazos legais estabelecidos, com justificativa formal para 100% das entregas em atraso, conforme modelo padronizado da DITCE. Para isso, foram utilizados dados do banco da DITCE e do sistema SEI, abrangendo o período de janeiro de 2021 a dezembro de 2024.

Os principais resultados observados nos Gráficos 2 e 3 foram:

- Medida Preliminar à Tomada de Contas Especial (MP): redução acumulada de 77,5% nas entregas fora do prazo.
- Tomada de Contas Especial (TCE) – Rito Sumário e Sumaríssimo: redução de 85,2% na necessidade de prorrogação de prazos.
- Tomada de Contas Especial (TCE) – Rito Ordinário: redução de 39,1% na solicitação de prorrogação de prazos.

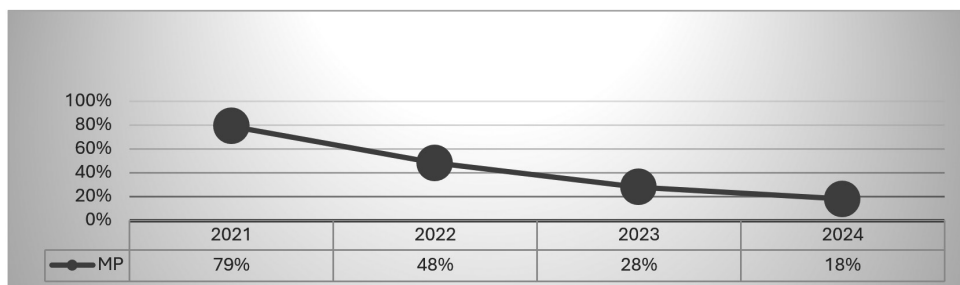
⁵ Legenda Gráficos 1, 2 e 3:

MP – Medidas Preliminares à Tomada de Contas Especial

TCE – S/SS – Tomada de Contas Especial, Rito Sumário e Sumaríssimo.

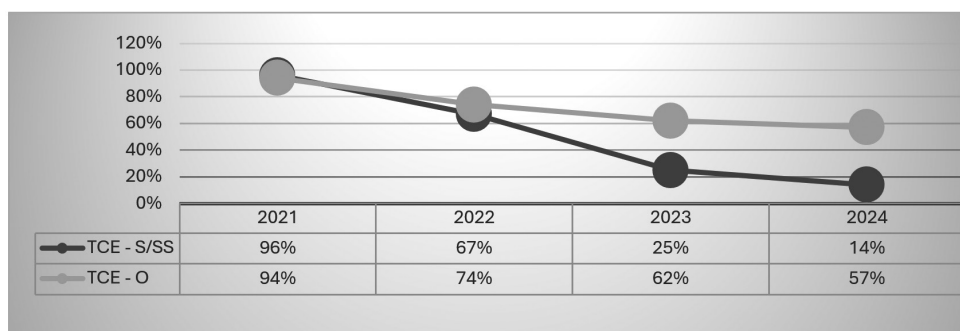
TCE – O – Tomada de Contas Especial, Rito Ordinário.

Gráfico 2 – Percentual de entregas fora do prazo de processo MP



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

Gráfico 3 – Percentual da necessidade de solicitação de prorrogação de prazo TCE



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

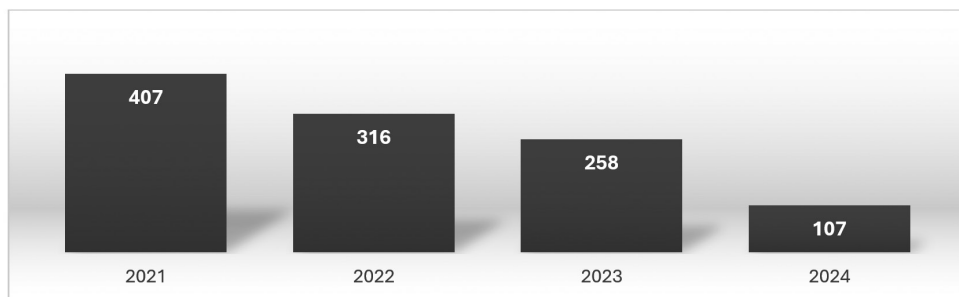
8.3 COMO A INTERVENÇÃO CONTRIBUIU PARA A REDUÇÃO DO PASSIVO DE PROCESSOS NA UNIDADE, E QUAL SUA INFLUÊNCIA NA REDUÇÃO DA INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO PROCESSUAL?

A organização do processo de trabalho – incluindo a estruturação do banco de dados, a priorização, a metodologia de distribuição e a educação continuada – resultou em uma significativa diminuição dos processos represados e praticamente eliminou a ocorrência de prescrição processual na unidade. Vale destacar que, até 2021, não havia previsão de prescrição para os processos de TCE. Com a implementação da Decisão Normativa 05/2021 do TC/DF, a partir de 2022, a prescrição foi estabelecida para esse tipo de processo, exigindo adequações em todo o processo de trabalho e uma fase de transição.

Segue o resultado obtido em relação à diminuição dos processos em passivo na DITCE entre 2021 e 2024 (Gráfico 4):

- a) A sistematização do processo de trabalho demonstrou-se bastante eficaz, evidenciada por uma queda acumulada de processos do passivo em 73,71%.

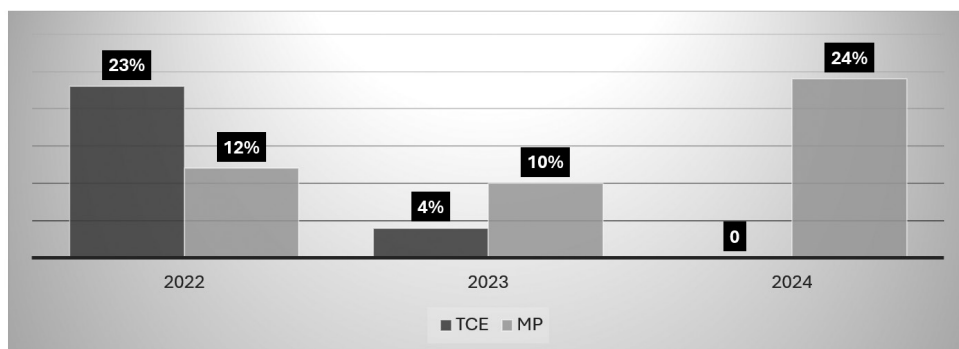
Gráfico 4 – Evolução do Passivo Processual na DITCE



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

- b) No quesito percentual de processos finalizados por prescrição, após o ajuste e adequação com a nova normativa, observamos uma queda gradual, chegando a zero em 2024, nos processos de TCE. Já nos processos de MP, o aumento percentual, no ano de 2024, corresponde a processos que já chegaram prescritos na unidade, não havendo influência da intervenção nesse caso (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Percentual de processos prescritos na DITCE



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

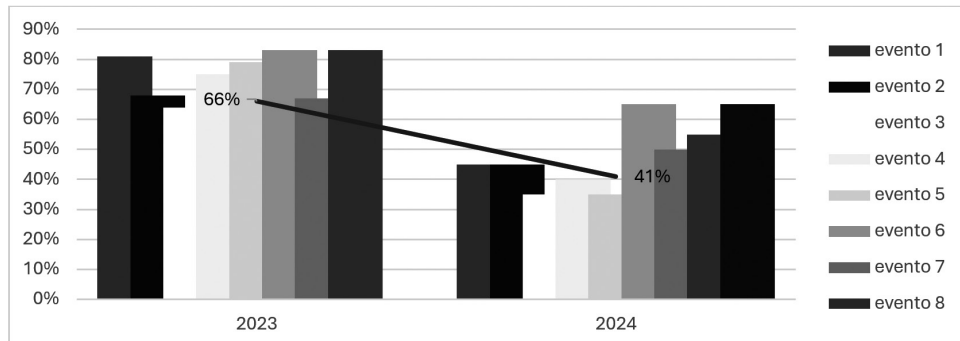
8.4 QUAL FOI O NÍVEL DE ADESÃO DA EQUIPE ÀS INTERVENÇÕES DE EDUCAÇÃO CONTINUADA E EM QUE MEDIDA ISSO CONTRIBUIU PARA O AUMENTO DO CUMPRIMENTO DAS METAS ESTIPULADAS?

A educação continuada passou a ser implementada de forma sistemática na DITCE, a partir de 2023, por meio da adesão ao *Projeto PrátiCO* e das reuniões periódicas denominadas *Café com Conhecimento*. No primeiro ano de execução, foram ofertados 8 eventos, com participação média de 66% dos servidores. Já em 2024, apesar do aumento da oferta para 9 eventos, observou-se uma redução na adesão, com participação média de 41%, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Os dados indicam que, embora os temas abordados tenham sido estratégicos para a padronização de processos e contribuído para a melhoria de outros indicadores, a participação limitada revela desafios persistentes na consolidação de uma cultura organizacional voltada para o aprendizado contínuo no serviço público.

Ainda que o efeito positivo tenha sido perceptível, refletindo-se no aprimoramento das rotinas e no avanço de metas institucionais, é possível inferir que resultados ainda mais expressivos poderiam ter sido alcançados, caso a adesão fosse mais ampla e consistente.

Gráfico 6 – Percentual de adesão da equipe nos projetos de educação continuada



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

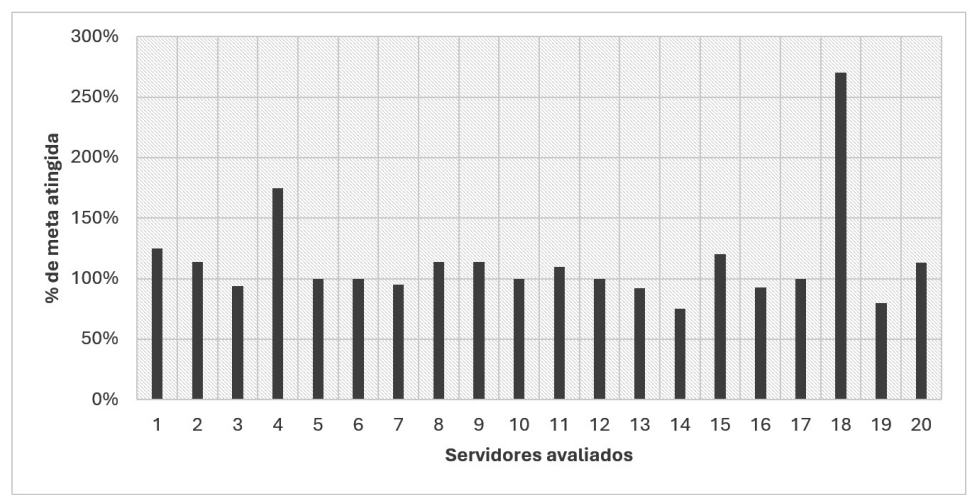
As metas individuais foram formalmente instituídas no ano de 2024, após a consolidação de um processo prévio que envolveu a organização de dados, a implementação de novas diretrizes de distribuição processual, ações de educação continuada e a padronização de procedimentos operacionais, iniciadas nos anos anteriores.

Cada servidor deveria concluir, ao longo de um ano, um número mínimo de processos, proporcional à sua carga horária e ao tipo de processo sob sua responsabilidade (Tomada de Contas Especial – TCE ou Medidas Preliminares – MP).

Para garantir o acompanhamento do desempenho, cada servidor teve acesso a gráficos individualizados, elaborados com base em sua carga horária e no perfil dos processos recebidos. As distribuições foram previamente organizadas, respeitando esses parâmetros.

Como resultado, obteve-se um percentual médio de atingimento das metas individuais em 115,45%. O Gráfico 7 demonstra a análise do cumprimento individual dos 20 servidores que compuseram comissões tomadoras ao longo do ano de 2024.

Gráfico 7 – Percentual individual de metas atingidas



Fonte: elaborado pelos autores com base no banco de dados Diretoria de Tomada de Contas Especial – SES/DF (2024).

A matriz de julgamento (Quadro 5), reforça a visibilidade dos critérios e indicadores utilizados.

Quadro 5 - Matriz de Julgamento

Dimensão	Crítérios/ Indicadores	Parâmetros/ Padrão	Parâmetro atingido 2024	Resultado 2024
Eficiência	Tempo médio de finalização dos processos	≤ 45 / ≤ 90 dias (Ótimo) 46 - 90 / 91-180 dias (Bom) 91 -180 /181-270 dias (Regular) >180 / > 271 dias (Insuficiente)	MP: 25 TCE (S)/SS): 55 TCE (O): 129	MPTCE: Ótimo TCE (S)/SS): Ótimo TCE (O): Bom

Conformidade Legal	Percentual de processos finalizados fora do prazo ou que necessitaram prorrogação de prazo	≤ 20% (Ótimo) 21-40% (Bom) 41-60% (Regular) < 80% (Insuficiente)	MP 18% TCE (S)/SS): 14% TCE (O): 57%	MP: Ótimo TCE (S)/SS): Ótimo TCE (O): Regular
Gestão Processual	Evolução do passivo processual na DITCE	≥ 80% (Ótimo) 60-79% (Bom) 40-59% (Regular) < 40% (Insuficiente)	73.71%	Bom
	Percentual de incidência de prescrição	≤ 20% (Ótimo) 21-40% (Bom) 41-60% (Regular) < 80% (Insuficiente)	MP: 24% TCE: 0%	MP: Bom TCE: Ótimo
Adaptação da equipe	Percentual de participação nos treinamentos	≥ 80% (Ótimo) 60-79% (Bom) 40-59% (Regular) < 40% (Insuficiente)	41%	regular
	Percentual individual de metas atingidas	≥ 80% (Ótimo) 60-79% (Bom) 40-59% (Regular) < 40% (Insuficiente)	115,45%	ótimo

Fonte: De Santos e Abreu (2022b). Adaptado pelos autores.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos evidenciam a efetividade da intervenção implementada na Diretoria de Tomada de Contas Especial da SES/DF, com ganhos expressivos na redução de prazos processuais, aumento do cumprimento de metas e fortalecimento das rotinas de controle e padronização documental. Esses avanços reforçam a importância de integrar ações de monitoramento, capacitação e uso de ferramentas tecnológicas como estratégias estruturantes para a melhoria da gestão pública.

Observa-se, contudo, que processos sob o Rito Ordinário mantiveram maior complexidade e prazos mais extensos, indicando a necessidade de aprofundar estudos sobre sua dinâmica e de testar, em fases futuras, o instrumento de *score* de complexidade proposto neste trabalho. Tal aplicação poderá oferecer subsídios para calibrar a distribuição de demandas, revisar prazos legais e apoiar decisões estratégicas mais alinhadas à realidade operacional.

Como limitação, destaca-se que a análise se concentrou em dados e percepções internas, não abrangendo a visão de outros *stakeholders* externos, como órgãos de controle e usuários finais das informações. Estudos futuros poderão ampliar essa abordagem, incorporando análises comparativas com outras unidades ou órgãos públicos.

Em síntese, a experiência relatada reforça que a consolidação de uma cultura organizacional orientada para resultados, demanda continuidade das ações implementadas, comprometimento das equipes e apoio institucional para inovação. Os achados apresentados oferecem contribuições práticas para gestores públicos e, do ponto de vista acadêmico, enriquecem a discussão sobre monitoramento e avaliação de processos administrativos em saúde, com potencial de replicabilidade em outros contextos da administração pública.

REFERÊNCIAS

- ABREU, D. M. F.; SANTOS, E. M. **Por que usar modelos lógicos?**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2022. (Texto integrante do material didático do Curso Avaliação em Saúde).
- ABREU, D. M. F.; SOARES, B. C. **Fontes de dados**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2022. (Texto integrante do material didático do Curso Avaliação em Saúde).
- BILODEAU, A.; POTVIN, L. **Program evaluation in public health**. Rio de Janeiro, 2009. (Apresentação no Seminário Internacional M&A).
- BLACK, N. Métodos para desenvolvimento de consenso. In: POPE, C.; MAYS, N. (org.). **Pesquisa qualitativa na atenção à saúde**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 147-155.
- BRASIL. Ministério da SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Educação Permanente como ferramenta estratégica de gestão de pessoas Experiências exitosas da cooperação entre a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2018.
- CAZARIN, G.; MENDES, M. F.; ALBUQUERQUE, K. M. Perguntas Avaliativas. In: SAMICO, I. *et al.* (org.). **Avaliação em Saúde: bases conceituais e operacionais**. Rio de Janeiro: MedBook, 2010, p. 7.
- CHAMPAGNE, F. *et al.* Modelizar as intervenções. In: BROUSSELLE, A. *et al.* (org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011, p. 62.
- CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 44, 24 maio 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Instrução Normativa nº 05, de 11 de novembro de 2022. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 14 nov. 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d42ebaa6ef57435f96dc59a24094a096/Instru_o_Normativa_5_11_%2011_2022.html. Acesso em: 3 mar. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Manual teórico de Tomada de Contas Especial**. Brasília, DF: CGDF, 2023. Disponível em: https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/10/Manual_Teorico_TCE_CGDF.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.546, de 19 de dezembro de 2018. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 20 dez. 2018. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c7d8594440ea48969cee564fafa77865/Decreto_39546_19_12_2018.html. Acesso em: 3 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. **Manual descritivo dos procedimentos de correção administrativa no âmbito da SES/DF**. Brasília, DF: SES/DF, 2024. Disponível em: https://info.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/2024_11_19Manual_Fluxos_Correccionais.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Organograma da Controladoria Setorial da Saúde – CONT. **InfoSaúde**, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://info.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/10/Contradoria-Setorial-da-Saude-CONT.pdf>. Acesso em: 3 mar 2025.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas. Brasília, DF: [s. n.], 2005.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília, DF: Ipea, 2007.

GRIMM, S. C. A.; TANAKA, O. Y. O monitoramento como prática apoiadora nos processos de decisão na gestão da saúde. In: TANAKA, O. Y.; RIBEIRO, E. L.; ALMEIDA, C. A. L. de (org.). **Avaliação em saúde**: contribuições para incorporação no cotidiano. São Paulo: Atheneu, 2017, p. 3.

PAIM, J. S. Epidemiologia e planejamento: a recomposição das práticas epidemiológicas na gestão do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 557-567, 2003.

SANTOS, E. M. **Material de aula do Curso de Especialização em Avaliação em Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2008. (Material didático).

SANTOS, E. M. *et al.* Meta-avaliação: quais padrões de qualidade, porque, de quem e para quê?. **Revista Brasileira de Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1-23, 2021.

SANTOS, E. M.; ABREU, D. M. F. **Como fazer uma meta-avaliação**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2022a. (Texto integrante do material didático do Curso Avaliação em Saúde).

SANTOS, E. M.; ABREU, D. M. F. **Matriz de análise e julgamento da avaliação**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2022b. (Texto integrante do material didático do Curso Avaliação em Saúde).

SANTOS, E. M.; ABREU, D. M. F. **Matriz de relevância na avaliação**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2022c. (Texto integrante do material didático do Curso Avaliação em Saúde).

SANTOS, E. M.; NATAL, S. Um guia para conhecer modelos teóricos de avaliação. *In*: SANTOS, E. M.; NATAL, S. (org.). **Dimensão técnico-operacional: unidade didático-pedagógica: modelo teórico de avaliação**. Rio de Janeiro: Abrasco, 2006. p. 7-11. (Ensinando avaliação, v. 3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERA. Instrução Normativa nº 03, de 16 de dezembro de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 20 dez. 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/eeef96df570e4f95b03502793418ab77/Instru_o_Norm%20ativa_3_15_12_2021.html#:~:text=INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2003%2C%20DE,no%20%C3%A2mbito%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 3 mar. 2025.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. Los Angeles: SAGE, 2018.

EXPLORAÇÃO DE PADRÕES EM DIÁRIOS OFICIAIS COM EXPRESSÕES REGULARES E REDES COMPLEXAS: UM MODELO PARA AUDITORIA E CONTROLE

EXPLORATION OF PATTERNS IN OFFICIAL GAZETTES WITH REGULAR EXPRESSIONS AND COMPLEX NETWORKS: A MODEL FOR AUDIT AND CONTROL

Breno Nascimento¹

Bruno César Barreto de Figueirêdo²

Francisco Carlos de Lima Pereira³

Gabriela Monteiro⁴

Larissa Carvalho⁵

Resumo: A fiscalização de atos administrativos publicados em Diários Oficiais representa um desafio devido ao grande volume de documentos e à ausência de padronização estrutural. Métodos convencionais, como extração baseada em regras fixas ou técnicas genéricas de Processamento de Linguagem Natural (PLN), frequentemente falham em lidar com a complexidade dos textos administrativos. Este estudo propõe um modelo inovador para a extração e análise de padrões nesses documentos, combinando expressões regulares, redes complexas e PLN. Diferente de abordagens focadas exclusivamente em Reconhecimento de Entidades Nomeadas (NER) ou identificação baseada em palavras-chave, o modelo

1 Graduado em Ciência da Computação pela Universidade Estadual de Roraima (UERR) e servidor do Tribunal de Contas de Roraima (TCE/RR).

2 Doutor em Informática pela UFAM, recebeu o prêmio de Melhor Tese de Computação da UFAM em 2021. Atuou como professor visitante e pesquisador na Texas A&M University (EUA). Coordena as ações em Inteligência Artificial da Rede Integrar (IRB/ATRICON/TCU) e ministra cursos e palestras sobre auditoria com IA Generativa em eventos nacionais. É jurado do Prêmio Ministro Gama Filho (TCE/RJ) e atua como consultor do TCU em projetos nacionais de análise de dados. É ACE no TCE/RR e professor do curso de Ciência da Computação da Universidade Estadual de Roraima.

3 Mestrado em Computação pela PUC/PR e graduação em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pelo Centro Educacional Estácio da Amazônia. Atua como professor na Universidade Estadual de Roraima (UERR), com foco em desenvolvimento de software livre, ciência da computação aplicada e sistemas de informação.

4 Estudante de Ciência da Computação da Universidade Estadual de Roraima. Pesquisadora na Universidade Estadual de Roraima. Desenvolvedora Web na Defensoria Pública de Roraima.

5 Formação técnica pelo Instituto Federal de Roraima (IFRR) e é graduanda em Ciência da Computação pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). Atua como estagiária na Defensoria Pública do Estado de Roraima, no setor de Desenvolvimento de Sistemas.

incorpora a modelagem relacional por meio de análise baseada em grafos, permitindo uma visão mais aprofundada das conexões entre indivíduos, órgãos públicos e atos administrativos. A abordagem foi aplicada a 759 Diários Oficiais do Estado de Roraima (2020-2024), extraindo mais de 173 mil atos administrativos e 149 mil menções de nomes. Os resultados demonstraram a eficácia do modelo na automação de auditorias, obtendo 100% de precisão e um F1-score de 83%. O modelo possui um grande potencial para o controle externo e a investigação de irregularidades administrativas.

Palavras-chave: processamento de Linguagem Natural; expressões regulares; redes complexas; auditoria; controle externo.

Abstract: The fiscalization of administrative acts published in Official Gazettes presents a challenge due to the high volume of documents and their lack of structural standardization. Traditional approaches, such as rule-based extraction or generic Natural Language Processing (NLP) techniques, often fail to handle the complexity of legal texts effectively. This study proposes a innovative model for extracting and analyzing patterns in these documents by integrating regular expressions, complex networks, and NLP. Unlike prior approaches that focus solely on Named Entity Recognition (NER) or keyword-based identification methods, this model incorporates relational modeling through graph-based analysis, enabling a deeper understanding of connections between individuals, public agencies, and administrative acts. The methodology was tested on 759 Official Gazettes from the State of Roraima (2020-2024), extracting over 173,000 administrative acts and 149,000 name mentions. The results show the model's effectiveness in automating audits, obtaining 100% precision and an F1-score of 83%. The model demonstrates great potential for external control and the investigation of administrative irregularities.

Keywords: Natural Language Processing; regular expressions; complex networks; audit, external control.

1 INTRODUÇÃO

A auditoria de atos administrativos em diários oficiais enfrenta desafios significativos devido ao alto volume de documentos e à falta de padronização estrutural. Métodos tradicionais, como regras fixas e Reconhecimento de Entidades Nomeadas (NER), apresentam limitações ao lidar com variações no formato dos textos e não conseguem capturar as conexões entre agentes administrativos (Rodríguez; Bezerra, 2020; Aquino *et al.*, 2024). Nesse contexto, a heterogeneidade linguística e tipográfica típica de publicações oficiais — com redações variáveis de atos, assinaturas, portarias e referências normativas — compromete tanto a precisão quanto a revocação de *pipelines* puramente baseados em regras. Além disso, mesmo quando as rotinas de NER conseguem identificar entidades com bom desempenho, permanece o problema da modelagem relacional: relações implícitas entre pessoas, órgãos e peças administrativas que usualmente não emergem de simples listas de entidades, exigindo um arcabouço que preserve e explicitie dependências, co-ocorrências e encadeamentos temporais (Rodríguez; Bezerra, 2020; Aquino *et al.*, 2024).

Diante dessas limitações, este estudo propõe um modelo automatizado que integra técnicas de extração estrutural baseada em expressões regulares e análise relacional por meio de redes complexas. Diferente de abordagens convencionais que tratam os atos administrativos de maneira isolada, a proposta permite consolidar conexões entre entidades distintas, como indivíduos, órgãos públicos e normativas, proporcionando uma visão mais abrangente das interações administrativas. Em termos operacionais, regras regulares cuidadosamente desenhadas padronizam

identificadores (ex.: número de portaria, data, cargo, CPF, código do processo) e estabilizam a normalização onomástica, enquanto a camada de grafos transforma documentos em um espaço relacional: nós representam pessoas, unidades administrativas e tipos de ato; arestas codificam vínculos formais (nomeações, exonerações, designações, homologações), com possibilidade de direcionalidade e ponderação temporal. Essa arquitetura preserva auditabilidade (regras explícitas) e interpretabilidade (estruturas relacionais observáveis), qualidades centrais em ambientes de controle externo.

A principal inovação deste trabalho reside na modelagem baseada em grafos, que possibilita a identificação de padrões ocultos que passariam despercebidos em abordagens tradicionais baseadas em PLN puro, ou simples consultas em bancos de dados. A projeção em grafo habilita indicadores como centralidade de grau (para evidenciar atores com acúmulo de vínculos), centralidade de intermediação (para identificar agentes que conectam subcomunidades administrativas) e detecção de comunidades (para revelar agrupamentos recorrentes de atos e pessoas). Trabalhos, como os de Barabási (2016) e de Oliveira *et al.* (2021), destacam a aplicação de redes complexas para análise de grandes volumes de dados, mas sua utilização na auditoria de atos administrativos ainda é pouco explorada. A metodologia proposta contribui para preencher essa lacuna, proporcionando um modelo escalável para a detecção automatizada de irregularidades, com mecanismos de filtragem por janela temporal e por tipologia de ato, capazes de reduzir o ruído documental e priorizar sinais de risco.

No entanto, técnicas como aprendizado de máquina têm sido amplamente utilizadas para análise de dados textuais e extração de padrões. Estudos recentes (Manning; Schutze, 2022; Vaswani *et al.*, 2017; Devlin *et al.*, 2019; Brown *et al.*, 2020) demonstram que modelos baseados em redes neurais, como *Transformers* e *Large Language Models* (LLMs), têm elevado desempenho na detecção de relações entre entidades. Modelos como BERT (Devlin *et al.*, 2019) e GPT-4o (Brown *et al.*, 2020) têm demonstrado avanços significativos na interpretação semântica de textos administrativos, reduzindo a necessidade de regras manuais. Entretanto, devido ao seu alto custo computacional e necessidade de treinamento supervisionado, sua aplicabilidade para auditorias automatizadas ainda é um desafio. Por essa razão, o presente estudo privilegia um arranjo híbrido: usa-se PLN com regras para garantir precisão e rastreabilidade, e aplica-se grafos para materializar as relações que interessam à auditoria; quando necessário, introduzem-se componentes estatísticos leves (por exemplo, heurísticas de desambiguação e pontuações de coocorrência) para aumentar a cobertura sem sacrificar interpretabilidade — o que, em contraste com soluções exclusivamente neurais, facilita a explicação de achados e o versionamento de regras.

Como perspectiva futura, a incorporação de aprendizado de máquina e técnicas mais avançadas de PLN, como *Word Embeddings* e *transformers*, poderá aprimorar a capacidade de extração e inferência de relações implícitas entre as entidades analisadas. Em particular, *embeddings* contextuais podem ser empregados para robustecer a normalização (reduzindo variações de grafia e ambiguidade de cargos/unidades), enquanto modelos do tipo *transformer* podem atuar em etapas específicas

e controladas — por exemplo, para sugerir novos padrões de expressões regulares a partir de exemplos rotulados, ou para priorizar pares de entidades com maior probabilidade de relação, que então seriam validados pela camada de regras e pela consistência do grafo. Esse caminho preserva a filosofia do *pipeline* (explicável e auditável), ao mesmo tempo em que agrega cobertura e generalização em domínios documentais mais heterogêneos, mantendo as referências fundamentais já consolidadas na literatura (Rodríguez; Bezerra, 2020; Aquino *et al.*, 2024; Barabási, 2016; De Oliveira *et al.*, 2021; Manning; Schutze, 2022; Vaswani *et al.*, 2017; Devlin *et al.*, 2019; Brown *et al.*, 2020).

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: a seção 2 revisa os trabalhos relacionados, destacando abordagens para análise de redes em auditorias digitais. A seção 3 detalha a metodologia de coleta, processamento e análise dos dados. A seção 4 apresenta a aplicabilidade da solução proposta. Na seção 5, são discutidos os resultados obtidos, comparando previsões com os resultados oficiais. Por fim, a seção 6 expõe as conclusões e perspectivas futuras.

2 TRABALHOS RELACIONADOS

A análise de atos administrativos publicados em Diários Oficiais tem sido amplamente explorada por meio de técnicas de PLN e aprendizado de máquina. No entanto, muitas dessas abordagens focam exclusivamente na extração de informações textuais, sem considerar a modelagem das conexões entre entidades. Trabalhos como os de Rodríguez e Bezerra (2020) e Aquino *et al.* (2024) demonstram que métodos baseados apenas em expressões regulares ou NER apresentam limitações na identificação de padrões administrativos complexos.

Por outro lado, estudos sobre redes complexas têm mostrado grande potencial na detecção de padrões ocultos em dados administrativos e transacionais (Barabási, 2016; De Oliveira *et al.*, 2021). A proposta apresentada no artigo se diferencia ao integrar essas duas abordagens, proporcionando um modelo híbrido que une a eficiência da extração baseada em regras com a flexibilidade da modelagem em grafos.

O Quadro 1 apresenta uma comparação entre as principais técnicas utilizadas na análise de atos administrativos, destacando as vantagens e limitações de cada uma.

Quadro 1 - Comparação entre diferentes abordagens para análise de atos administrativos

Abordagem	Vantagens	Limitações
Expressões Regulares	Alta precisão em padrões fixos. Baixo custo e fácil implementação.	Pouca flexibilidade estrutural. Baixa adaptação a documentos inconsistentes.
(PLN)	Identificação contextual. Melhor adaptação estrutural. Modelos treináveis.	Requer treinamento específico. Dificuldade com ruídos. Alto custo computacional.

Complexas	Modelagem relacional. Identificação de padrões ocultos.	Alto custo computacional. Pode gerar grafos complexos. Requer pre-processamento.
Proposto	Integra extração e análise relacional. Maior flexibilidade. Visualização de conexões.	Pode precisar de ajustes.

Fonte: elaborado pelos autores (2025)

2.1 TÉCNICAS DE EXTRAÇÃO DE DADOS TEXTUAIS

As expressões regulares são amplamente utilizadas para a extração de padrões textuais em documentos jurídicos, permitindo a identificação de elementos como CPFs, números de portarias e datas (Chen *et al.*, 2023). Seu suporte nativo em diversas linguagens de programação torna sua aplicação eficiente em sistemas de extração de dados.

Entretanto, métodos baseados exclusivamente em expressões regulares apresentam limitações em textos não estruturados devido a variações sintáticas. Pequenas mudanças na formatação do documento podem comprometer a extração, tornando necessário um refinamento constante das regras. Além disso, expressões regulares não conseguem capturar relações semânticas entre os elementos extraídos, o que limita sua aplicabilidade para inferência de padrões administrativos mais complexos.

Para superar essas dificuldades, o *Named Entity Recognition* (NER) surge como alternativa no âmbito do PLN, permitindo a identificação automática de entidades nomeadas, como indivíduos, cargos públicos e instituições (Rodríguez; Bezerra, 2020). No entanto, sua aplicação a textos administrativos exige modelos treinados especificamente para o domínio jurídico, o que pode dificultar a escalabilidade da solução.

Este estudo propõe a combinação da eficiência das expressões regulares na extração de padrões bem definidos com a flexibilidade das redes complexas na modelagem de relações entre elementos extraídos, criando uma abordagem robusta para análise de atos administrativos. Embora modelos de aprendizado de máquina, como *transformers*, possam ser utilizados para essa tarefa, optou-se por uma abordagem híbrida para garantir maior interpretabilidade e menor custo computacional.

2.2 ANÁLISE DE REDES E IDENTIFICAÇÃO DE PADRÕES

A modelagem de redes complexas é uma ferramenta eficaz na análise de grandes volumes de dados, especialmente para identificar conexões ocultas entre entidades (Barabasi, 2016). Nessas redes, os nós representam entidades como indivíduos e órgãos públicos, enquanto as arestas indicam interações formais, como nomeações, contratos e normativas.

A análise desses padrões permite compreender a dinâmica das interações administrativas e identificar atores com influência desproporcional (Borgatti; Everett,

2006). Métricas como **centralidade de grau** indicam os nós mais conectados, enquanto a **centralidade de intermediação** revela aqueles que atuam como elo entre grupos distintos. No contexto da auditoria e do controle administrativo, essas métricas auxiliam na detecção de nomeações recorrentes, nepotismo e conflitos de interesse.

Além disso, a modelagem de redes multiplex, que analisa múltiplas camadas de interações simultaneamente, tem sido fundamental em investigações avançadas (De Figueiredo *et al.*, 2020). Este estudo emprega essas abordagens para estruturar e analisar relações entre indivíduos e atos administrativos, contribuindo para auditorias mais eficientes e baseadas em evidências.

Os trabalhos revisados destacam a importância da extração automatizada de dados e da análise de redes na fiscalização de atos administrativos. No entanto, muitas abordagens tratam expressões regulares e redes complexas separadamente, sem uma integração eficiente. O presente artigo busca preencher essa lacuna ao propor um modelo que combina extração estruturada de dados, modelagem relacional e análise de padrões em redes complexas para aprimorar o monitoramento de publicações oficiais.

3 METODOLOGIA

Este estudo propõe uma abordagem para a extração e análise de atos administrativos publicados no Diário Oficial do Estado de Roraima (DOE), combinando expressões regulares, redes complexas e análise estatística. A metodologia é dividida em: coleta e extração de dados, identificação e extração de entidades, categorização e análise de conteúdo, armazenamento e indexação, modelagem da rede de conexões e visualização dos resultados.

3.1 COLETA E EXTRAÇÃO DE DADOS

Os dados foram extraídos de DOEs publicados entre 2020 e 2024. Para garantir representatividade, a seleção da amostra seguiu um critério aleatório estratificado, garantindo que diferentes tipos de atos administrativos fossem analisados. O processo de extração utilizou a técnica de *web scraping* para acessar automaticamente os arquivos PDF disponíveis no site da Imprensa Oficial do Estado de Roraima. A biblioteca *pdfplumber* foi empregada para converter os documentos em texto bruto.

O *pipeline* de extração seguiu as seguintes etapas:

- Download automatizado dos DOEs com as bibliotecas **requests** e **BeautifulSoup**.
- Conversão de PDF para texto utilizando **pdfplumber**.
- Pré-processamento do texto, incluindo:
 - Remoção de cabeçalhos e rodapés redundantes.
 - Padronização de caracteres especiais com **unidecode**.

- Tokenização do texto para segmentação em unidades analisáveis.
- Estruturação em **DataFrames (pandas)** para organização dos dados.

Para garantir a eficiência computacional, a extração foi realizada de forma sequencial, resultando em uma complexidade de processamento $O(n)$, onde n representa o número de páginas processadas. O *pipeline* foi testado em um ambiente com a seguinte configuração:

- **Sistema Operacional:** Ubuntu 22.04 LTS.
- **Processador:** Intel Core i7-12700H.
- **Memória RAM:** 16GB.
- **Bibliotecas:** Python 3.9, **pdfplumber** 0.7.4, **pandas** 1.4.3, **NetworkX** 2.8.

3.2 IDENTIFICAÇÃO E EXTRAÇÃO DE ENTIDADES

O Reconhecimento de Entidades Nomeadas (NER) foi aplicado para identificar datas, números de portarias, nomes e cargos. Expressões regulares otimizadas foram combinadas com uma base de servidores públicos extraída do Portal da Transparência. A normalização dos nomes foi realizada com a biblioteca **unidecode**. A complexidade desse processo é $O(n.m)$, sendo n o número de linhas e m a quantidade de nomes validados. A modelagem com redes complexas enriquece a análise ao capturar interconexões entre entidades.

3.3 CATEGORIZAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO

Os atos administrativos foram classificados em categorias (e.g., nomeações, exonerações, orçamento) por meio de algoritmos como Árvore de Decisão e *Naïve Bayes* (Benedetto *et al.*, 2023). Essa categorização facilita a detecção de padrões, como nomeações recorrentes indicativas de nepotismo.

3.4 ARMAZENAMENTO E INDEXAÇÃO DOS DADOS

Os dados foram armazenados no SGDB **MongoDB** v7.0.16 no formato **JSON**, garantindo flexibilidade na modelagem. Como banco NoSQL, o MongoDB armazena diferentes tipos de atos administrativos sem exigir um esquema rígido, facilitando adaptações. Índices nos campos-chave otimizam buscas, permitindo consultas em tempo $O(1)$.

3.5 MODELAGEM DA REDE DE CONEXÕES

No processo de estruturação dos dados, a metodologia empregada transformou as informações extraídas em um formato de grafo, uma abordagem eficaz para a análise de grandes volumes de dados e a identificação de conexões ocultas entre as entidades. Nessa representação, indivíduos e atos administrativos são convertidos em nós (ou vértices), enquanto as interações formais entre eles, como nomeações

ou contratos, são representadas como arestas. A escolha por um grafo direcionado permite modelar a natureza das relações, como, por exemplo, um indivíduo sendo nomeado por um ato específico.

A construção do grafo foi implementada utilizando a biblioteca NetworkX, que é uma ferramenta robusta para a criação e manipulação de redes complexas. Após a modelagem, o grafo foi exportado para o formato GEXF, facilitando a análise visual e interativa no software Gephi, que é especializado em visualização de redes.

A eficiência computacional do processo é crucial, e a complexidade de construção do grafo é expressa como $O(p+a+e)$, onde p é o número de indivíduos, a o número de atos administrativos e e o número de conexões. Para redes densas, a estruturação baseada em listas de adjacência assegura que a construção e a análise do grafo sejam computacionalmente eficientes. A modelagem em grafos permite detectar padrões incomuns, como o acúmulo de nomeações ou possíveis favorecimentos administrativos, o que é fundamental para auditorias e fiscalizações.

3.6 VISUALIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

A interpretação dos dados foi realizada por meio de gráficos gerados com **Matplotlib** e **Seaborn**, permitindo a identificação de padrões nas interações administrativas. A aplicação de métricas de centralidade possibilitou a detecção de agentes influentes, facilitando auditorias.

O fluxo de funcionamento da análise de dados está descrito na Figura 1.

Figura 1 - Fluxograma de funcionamento do programa



Fonte: elaborada pelos autores (2025)

3.7 JUSTIFICATIVA DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

A escolha das expressões regulares e das redes complexas como pilares metodológicos deste estudo foi meticulosamente pensada para atingir um equilíbrio ideal entre eficiência computacional e profundidade analítica. Embora técnicas avançadas de aprendizado de máquina, notadamente modelos baseados em *deep learning* como os *Transformers* (Vaswani *et al.*, 2017), sejam reconhecidamente eficazes para tarefas de extração e análise textual, sua aplicação no contexto específico da auditoria digital e do controle externo apresenta desvantagens que inviabilizam seu uso em larga escala.

A dependência dessas redes neurais de um grande volume de dados rotulados para treinamento supervisionado, combinada com o elevado custo computacional, as

torna pouco práticas para a análise de diários oficiais, que variam consideravelmente em formato e conteúdo. Por outro lado, o Processamento de Linguagem Natural (PLN) baseado em regras, como as expressões regulares, oferece uma solução rápida e transparente. No entanto, sua rigidez estrutural limita sua capacidade de adaptação a documentos menos padronizados, o que poderia comprometer a robustez da extração.

A metodologia proposta, portanto, se posiciona como uma solução híbrida e pragmática. As expressões regulares servem como um mecanismo de extração inicial, altamente preciso para padrões bem definidos (como números de portarias e CPFs), enquanto a modelagem em redes complexas, conforme as premissas de Barabási (2016), permite a análise relacional e a descoberta de padrões ocultos entre as entidades extraídas.

A integração dessas técnicas não apenas proporciona uma solução escalável e eficiente, mas também confere um nível de interpretabilidade superior, permitindo que a detecção de irregularidades seja justificada de forma transparente. Essa sinergia metodológica viabiliza o monitoramento contínuo de publicações oficiais sem a necessidade de modelos treinados previamente, o que aumenta a aplicabilidade da metodologia em cenários de auditoria pública. O modelo, assim, oferece uma ferramenta robusta e escalável, capaz de lidar com as complexidades inerentes aos documentos oficiais de maneira inteligente e eficaz.

4 AVALIAÇÃO DA EXTRAÇÃO DE DADOS E COMPARAÇÃO COM BASELINE

A eficácia da metodologia proposta foi minuciosamente avaliada por meio de métricas quantitativas de desempenho, que constituem a base da validação empírica em estudos de classificação e recuperação da informação (Grandini; Bagli; Visani, 2020). As métricas de precisão, revocação, acurácia e F1-score foram as escolhidas, pois fornecem uma visão abrangente sobre a performance do modelo, indo além de uma simples taxa de acertos. Para estabelecer um ponto de referência comparativo (*baseline*), os resultados do modelo foram confrontados com os de uma abordagem tradicional: o mecanismo de busca nativo da Imprensa Oficial do Estado de Roraima. Embora essa ferramenta possibilite a localização de nomes em documentos, sua funcionalidade é limitada, pois não extrai as informações de forma estruturada nem estabelece as relações entre as entidades, um dos objetivos centrais deste estudo.

A análise do desempenho baseou-se nas seguintes definições conceituais:

Precisão: uma métrica que avalia a qualidade das extrações, sendo a proporção de nomes corretamente identificados pelo modelo em relação a todos os nomes que ele extraiu. A alta precisão indica que o modelo tem poucos falsos positivos, ou seja, raramente identifica algo como nome quando não é.

Revocação: também conhecida como sensibilidade, a revocação mede a capacidade do modelo de recuperar a totalidade dos nomes existentes nos documentos. É a proporção de nomes corretamente identificados pelo modelo em

relação ao total de nomes reais presentes na base de dados.

Acurácia: fornece uma visão geral do desempenho do modelo, representando a proporção de classificações corretas (verdadeiros positivos e verdadeiros negativos) em relação ao total de casos analisados.

F1-score: considerado uma métrica de equilíbrio, o F1-score é a média harmônica entre precisão e revocação. Ele é particularmente útil em cenários onde a distribuição de classes é desigual e se busca um balanceamento entre a qualidade e a abrangência da extração.

Os resultados obtidos demonstram de forma inequívoca a superioridade da metodologia proposta. Enquanto a ferramenta oficial alcançou uma acurácia de apenas 35% na extração de identificadores de processos públicos, o modelo proposto obteve uma acurácia de 70.7% na extração de nomes, o que reforça a capacidade da abordagem híbrida (expressões regulares e redes complexas) de estruturar dados e capturar as complexas interconexões entre indivíduos e atos administrativos (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Comparação de desempenho entre a metodologia proposta e a *baseline*.

Métrica	Modelo Proposto	Baseline
Precisão	100%	98.2%
Revocação	70.7%	45.3%
Acurácia	70.7%	35.0%
F1-score	83.0%	61.4%

Fonte: elaborada pelos autores (2025)

Para mensuração detalhada, foi utilizada a matriz de confusão (Tabela 2), que estrutura os resultados de classificação considerando verdadeiros positivos (VP), falsos positivos (FP), falsos negativos (FN) e verdadeiros negativos (VN).

Tabela 2 - Matriz de confusão para cálculo das métricas de desempenho

Predição/Realidade	Encontrado	Não Encontrado
Nome Extraído	$P = \{i \mid i \in E \wedge i \in S\}$	$FP = \{i \mid i \in E \wedge i \notin S\}$
Nome Não Extraído	$FN = \{i \mid i \notin E \wedge i \in S\}$	$VN = \{i \mid i \notin E \wedge i \notin S\}$

Fonte: elaborada pelos autores (2025)

A avaliação foi realizada sobre uma amostra selecionada com base na fórmula de amostragem para populações finitas (Cochran, 1977), garantindo representatividade estatística sem a necessidade de processar a totalidade dos documentos. Considerando um universo de N=759 documentos, o tamanho

amostral foi calculado conforme a Equação 1:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{E^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)} \quad (1)$$

onde:

- $Z=1.96$ (nível de confiança de 95%).
- $p=0.5$ (proporção esperada da característica estudada).
- $E=0.15$ (margem de erro estabelecida).

Os DOEs analisados foram selecionados de forma aleatória, e, devido à extensão dos documentos, foram verificadas entre duas e quatro páginas por diário, garantindo um equilíbrio entre a viabilidade da análise manual e a confiabilidade estatística. Esses resultados evidenciam que a combinação de redes complexas e expressões regulares permite estruturar dados administrativos de forma mais eficiente que abordagens tradicionais, garantindo maior precisão na detecção de padrões e relações ocultas em atos administrativos.

4.1 CONFIGURAÇÃO DA REDE COMPLEXA

Para a modelagem das conexões entre indivíduos e atos administrativos, foi utilizada a biblioteca **NetworkX**. Cada entidade foi representada como um nó e os vínculos administrativos foram modelados como arestas. Os seguintes parâmetros foram utilizados na geração da rede:

- **Tipo de grafo:** Direcionado.
- **Ponderação das arestas:** baseada na frequência das interações entre os nós.
- **Métricas de análise:**
 - Centralidade de Grau (*degree centrality*).
 - Centralidade de Intermediação (*betweenness centrality*).
 - Identificação de comunidades com o algoritmo de *Louvain* (De Figueiredo; Nakamura; Nakamura, 2021).

A estruturação dos dados na forma de rede permite detectar padrões incomuns, como acúmulo de nomeações e possíveis favorecimentos administrativos. A análise dos grafos gerados foi conduzida no **Gephi**, permitindo uma visualização interativa das conexões detectadas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram analisados 759 documentos extraídos do Diário Oficial do Estado de

Roraima, abrangendo um período de três anos, de 2022 e 2024. Utilizando os métodos descritos, foram identificados 173.859 atos oficiais, contendo informações como nomes, CPFs, tipo do documento e ano de publicação. Ao todo, foram extraídas 149.405 menções de nomes, que serviram de base para a construção de redes de relacionamento, possibilitando a análise das conexões formais entre os indivíduos mencionados.

5.1 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

A análise quantitativa das extrações revelou um **F1-score de 83%**, o que indica um equilíbrio satisfatório entre precisão e revocação. Embora a precisão de 100% demonstre que todos os nomes extraídos estavam corretos, a revocação de 70.7% sugere que nem todos os nomes presentes nos documentos foram identificados. Isso pode indicar que algumas variações na formatação dos atos administrativos ainda não estão sendo corretamente reconhecidas pelas expressões regulares utilizadas.

Esse fator pode estar relacionado a limitações inerentes às expressões regulares e às variações estruturais dos documentos administrativos. Para mitigar essa limitação, futuras iterações do modelo podem incorporar um classificador treinado em **word embeddings** para aprimorar a detecção de padrões variantes. Alternativamente, um modelo híbrido combinando regras heurísticas com técnicas supervisionadas de PLN pode aumentar a taxa de revocação sem comprometer a precisão.

Em comparação com abordagens baseadas apenas em consultas textuais tradicionais, como o mecanismo de busca da Imprensa Oficial do Estado de Roraima, o modelo proposto apresentou uma melhoria significativa. A acurácia de **70.7% contra 35.0% da baseline** evidencia que a combinação de expressões regulares com redes complexas melhora substancialmente a estruturação dos dados extraídos. Além disso, ao contrário de modelos puramente baseados em aprendizado de máquina, que demandam um volume significativo de dados rotulados para treinamento, a abordagem proposta opera de forma não supervisionada, tornando-se viável para auditorias em contextos em que não há *datasets* anotados previamente.

5.2 VALIDAÇÃO DA ABORDAGEM E POSSÍVEIS MELHORIAS

A análise das redes geradas permitiu a identificação de indivíduos com múltiplas conexões administrativas, o que pode indicar **padrões atípicos, como acumulação indevida de cargos ou nomeações recorrentes em curtos períodos**. Essas descobertas demonstram a aplicabilidade do modelo para auditoria digital, permitindo que órgãos de controle realizem inspeções mais direcionadas.

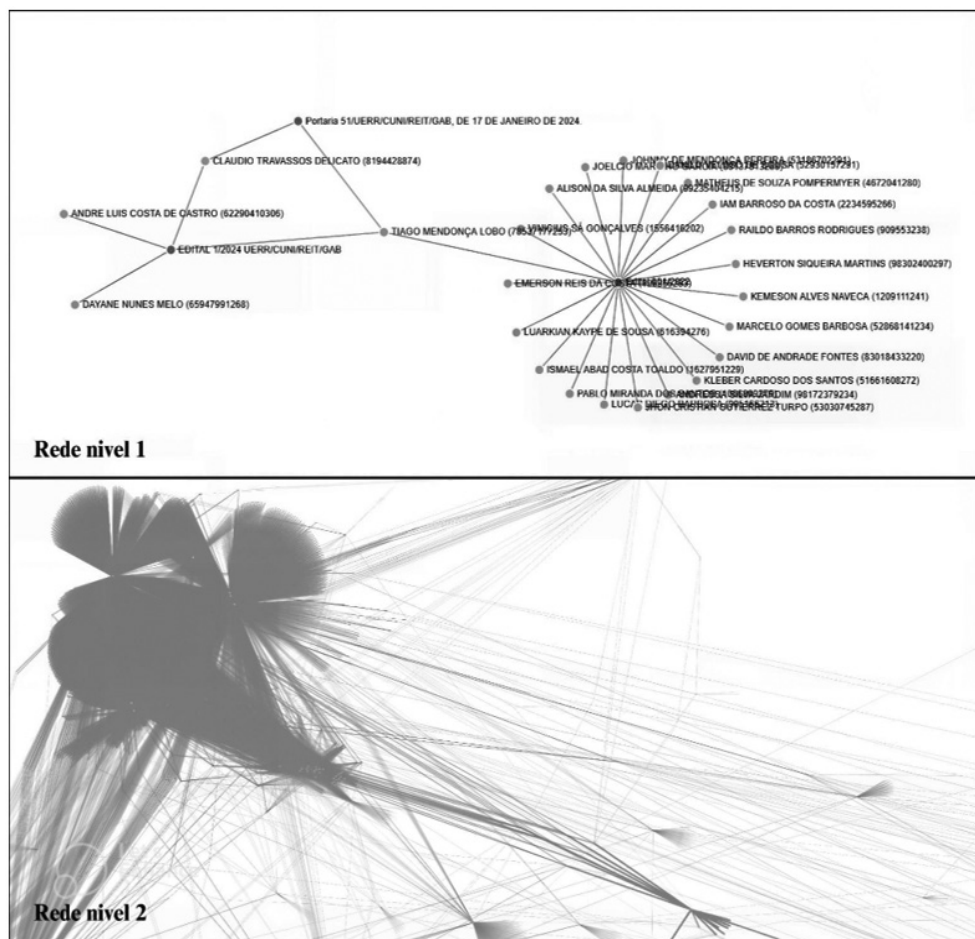
Entretanto, para validar a generalização do modelo, seria necessário testá-lo em outras bases de dados, além dos DOEs do Estado de Roraima. A aplicabilidade em publicações de outras unidades federativas e órgãos administrativos poderia reforçar a robustez da metodologia e identificar possíveis ajustes necessários para lidar com estruturas documentais diferentes.

Dessa forma, estudos futuros devem considerar:

- Aplicação do modelo em bases de diferentes estados e órgãos públicos.
- Integração com técnicas de **aprendizado de máquina** para melhorar a extração de entidades.
- Desenvolvimento de estratégias para lidar com variações estruturais nos documentos.

A Figura 2, a seguir, ilustra um exemplo de rede gerada a partir dos atos administrativos analisados.

Figura 2 – Exemplo de redes de relacionamentos geradas



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propõe um modelo automatizado para a extração de informações em documentos públicos, estruturando dados dispersos em uma base relacional. A combinação de expressões regulares e Processamento de Linguagem Natural (PLN) viabiliza a construção de redes complexas que representam conexões entre indivíduos e atos administrativos. No núcleo do processo, regras de extração padronizam entidades textuais (por exemplo, nomes próprios, cargos, identificadores de atos, datas e números de processo), enquanto rotinas de normalização reduzem variações ortográficas e ruídos frequentes em textos oficiais. O resultado é um conjunto de dados consistentes e prontos para modelagem relacional, no qual indivíduos e atos são mapeados como nós, seus vínculos formais aparecem como arestas dirigidas e, quando pertinente, ponderadas por frequência, intensidade ou temporalidade da interação.

Sobre essa representação em grafo, métricas de centralidade permitem identificar padrões relevantes à auditoria e ao controle, como acúmulo indevido de cargos e possíveis favorecimentos em licitações. Em particular, centralidade de grau (*degree*) destaca atores com elevada incidência de vínculos formais; enquanto centralidade de intermediação (*betweenness*) evidencia agentes que funcionam como “pontes” entre subgrupos administrativos. A análise estruturada desses indicadores, associada a estatísticas descritivas e inspeções direcionadas, fornece um quadro empírico mais robusto para a triagem de situações atípicas, facilitando o planejamento de auditorias, a priorização de diligências e o monitoramento contínuo de riscos. Importa notar que a escolha por uma abordagem híbrida — extração baseada em regras aliada à modelagem em grafos — preserva interpretabilidade e auditabilidade do *pipeline*, características essenciais em contextos de controle externo.

Os resultados obtidos indicam uma precisão de 100%, acurácia e revocação (*recall*) de 70.7% e um F1-Score de 83% em uma amostra de 1.216 nomes. Tais valores demonstram a aplicabilidade da abordagem na análise de irregularidades em atos administrativos, estruturando redes de relações que podem ser utilizadas em auditorias e fiscalização de processos públicos. Em termos substantivos, a precisão de 100% sugere ausência de falsos positivos na identificação dos nomes, o que reduz custos de verificação humana e riscos de decisões baseadas em evidências equivocadas. Por outro lado, a revocação de 70.7% indica que parte das ocorrências verdadeiras ainda não é recuperada automaticamente — comportamento compatível com a heterogeneidade documental e com variações de formatação encontradas em diários oficiais. O F1-Score de 83%, ao sintetizar precisão e revocação, revela um equilíbrio satisfatório do desempenho global, sobretudo para um cenário com ruído textual e padronização limitada.

Do ponto de vista prático, o modelo oferece ganhos em três frentes: (i) eficiência operacional, ao automatizar etapas de triagem e permitir que equipes concentrem esforços em casos de maior materialidade; (ii) qualidade analítica, ao introduzir métricas de rede que enriquecem a compreensão das relações institucionais e individuais presentes nos atos; e (iii) governança e transparência, ao favorecer

reprodutibilidade (regras explícitas e rastreáveis), auditabilidade (logs e trilhas de decisão) e expansão controlada do escopo analítico. Além disso, o caráter modular da solução facilita a incorporação de dicionários onomásticos, heurísticas de desambiguação de nomes e filtros temporais, assim como a adaptação a realidades institucionais distintas, preservando a comparabilidade entre entes.

Por fim, ainda que os resultados já indiquem viabilidade prática, há oportunidades claras de aprimoramento sem sacrificar a interpretabilidade: expansão de padrões regulares para cobrir novas variações linguísticas; aperfeiçoamento da normalização de entidades (por exemplo, padronização de cargos e unidades administrativas); e integração opcional de classificadores leves para detecção de exceções que escapam às regras. Tais incrementos tendem a elevar a revocação mantendo a precisão alta, ampliando a cobertura de casos e, consequentemente, a utilidade do grafo relacional como insumo para auditorias baseadas em evidências.

Quanto aos trabalhos futuros, técnicas avançadas de PLN podem melhorar a interpretação semântica dos documentos, enquanto o aprendizado de máquina pode automatizar a detecção de padrões anômalos. A adaptação do modelo para outros estados e órgãos públicos pode ampliar sua aplicabilidade, fornecendo uma ferramenta escalável para auditoria de atos administrativos em nível nacional. Além disso, a integração de técnicas baseadas em *Transformers*, como BERT e GPT-4o, pode aprimorar a detecção de padrões não triviais, reduzindo a dependência de regras fixas de extração. A criação de um *pipeline* híbrido, unindo expressões regulares e *machine learning*, pode melhorar a taxa de revocação, aumentando a abrangência das auditorias automatizadas.

O código-fonte e a documentação completa deste projeto estão disponíveis no endereço: <https://github.com/BrenoNsm/silver-octo-enigma>.

REFERÊNCIAS

AQUINO, I. *et al.* Extracting information from brazilian legal documents with retrieval augmented generation. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE BANCOS DE DADOS*, 4., 2024, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: SBB, 2024. p. 280-287.

BARABÁSI, A.-L. **Network Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BENEDETTO, I. *et al.* On the use of pretrained language models for legal italian document classification. **Procedia Computer Science**, Amsterdam, v. 225, p. 2244-2253, 2023.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G. A graph-theoretic perspective on centrality. **Social Networks**, Amsterdam, v. 28, n. 4, p. 466-484, 2006.

BROWN, T. B. *et al.* Language models are few-shot learners. **Advances in Neural Information Processing Systems (NeurIPS)**, San Diego, v. 33, p. 1877-1901, 2020.

- CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, 2., 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: EnAPG, 2006.
- CHEN, Q. *et al.* Data extraction via semantic regular expression synthesis. **Digital Library**, [s. l.], v. 7, p. 1848-1877, 2023.
- COCHRAN, W. G. **Sampling Techniques**. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.
- DE FIGUEIREDO, B. C. B. *et al.* Usando análises sociais na identificação de nós relevantes em um cenário multi-redes - operação licitante fantasma, um estudo de caso. **Brazilian Journal of Development**, São José dos Pinhais, v. 6, n. 9, p. 67830-67848, 2020.
- DE FIGUEIREDO, B. C. B.; NAKAMURA, F. G.; NAKAMURA, E. F. A Group-Based Centrality for Undirected Multiplex Networks: a case study of the brazilian car wash operation. **IEEE Access**, [s. l.], v. 9, p. 81946-81956, 2021.
- DE OLIVEIRA, L. H.; SOUZA, R. T.; OLIVEIRA, A. L. A network-based approach for detecting corruption patterns in public procurement. **Journal of Complex Networks**, Oxford, v. 9, n. 6, p. 1-20, 2021.
- DEVLIN, J. *et al.* Bert: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding. *In: CONFERENCE OF THE NORTH AMERICAN CHAPTER OF THE ASSOCIATION FOR COMPUTATIONAL LINGUISTICS*, 1., 2019, Minnesota. **Anais [...]**. Minnesota: NAACL, 2019. p. 4171-4186.
- ENDLER, A. M. Governo eletrônico: a internet como ferramenta de gestão dos serviços públicos. **REAd**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 130-135, 2000. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29571-29587-1-PB.pdf>. Acesso em: 8 set. 2013.
- GRANDINI, M.; BAGLI, E.; VISANI, G. Metrics for multi-class classification: an overview. **Cornell University**, Ithaca, 2020.
- KAINAN, J.; XIN, L. Extraction method of judicial language entities based on regular expression. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTELLIGENT COMPUTING AND SIGNAL PROCESSING*, 6., 2021, Xi'an. **Anais [...]**. Xi'an: ICSP, 2021. p. 372-376.
- KLEIN, F. A. **Elections and fiscal policy at the municipal level in Brazil**. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
- MANNING, C. D.; SCHÜTZE, H. **Foundations of Statistical Natural Language Processing**. Boston: MIT Press, 2022.

MOTA, C. *et al.* Reconhecimento de entidades nomeadas em documentos jurídicos em português utilizando redes neurais. *In: ENCONTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL E COMPUTACIONAL*, 18., 2021, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: SBC, 2021. p. 130-140.

QUINTIERE, M. de M. R. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. *In: CONCURSO DE MONOGRAFIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA*, 1., 2006, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

RAWLS, J. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RIBEIRO, V. H. M. **Implementação das principais boas práticas de prevenção no combate a fraude e a corrupção em instituições reguladoras federais**. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2019.

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, [Brasília, DF], 2012. Número especial. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/materia/1682.pdf>. Acesso em: 1 set. 2013.

RODRÍGUEZ, M.; BEZERRA, B. Processamento de linguagem natural para reconhecimento de entidades nomeadas em textos jurídicos de atos administrativos (portarias). **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, Recife, v. 5, p. 67-77, 2020.

SAEBO, O.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of e-participation: characterizing an emerging research area. **Government Information Quartely**, London, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008.

SANTANA, G. A. da S. *et al.* A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL*, 12., 2012, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17.

VASWANI, A. *et al.* Attention is all you need. **Cornell University**, Ithaca, 2017.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, 2012.

ZAQUEU, L. C. M. A.; SANTOS, R. S. Projeto de desenvolvimento da nação em Moçambique: poder local como elo de desenvolvimento. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL*, 12., 2012, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2012. p. 1-46.

NORMAS DE TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

A CRITICAL ANALYSIS OF THE AUDIT COURTS REGULATIONS FOR THE INTERNAL CONTROL SYSTEMS IN MUNICIPALITIES

César Augusto Hülsendeger¹

Resumo: Este artigo faz uma análise crítica de normas editadas por Tribunais de Contas sobre a organização e estruturação dos Sistemas de Controle Interno municipais. Compara-se essas normas com as disposições constitucionais sobre controle interno municipal, analisa-se a obediência daquelas a estas, utilizando-se os métodos de interpretação constitucional da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou da eficiência, e da concordância prática ou da harmonização com a Constituição, além de doutrinadores da área, do Direito Municipal e de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Aponta-se interferências indevidas dessas normas dos Tribunais de Contas na autonomia dos municípios, em desrespeito ao princípio constitucional da autonomia municipal, ao impor regras ofensivas àquele princípio, desconsiderando o Artigo 31 da Constituição da República, que estrutura aqueles sistemas.

Palavras-chave: município; controle interno; Tribunais de Contas; autonomia municipal; normas.

Abstract: This article critically analyzes regulations issued by Audit Courts regarding the organization and structuring of municipal Internal Control Systems. It compares these regulations with the constitutional provisions on municipal internal control and analyzes their compliance with the latter, using constitutional interpretation methods of the unity of the Constitution, the integrative effect, maximum effectiveness or efficiency, and practical agreement or harmonization with the Constitution, as well as legal scholars in the field, of municipal law, and Supreme Federal Court (STF, in Portuguese) decisions. It is highlighted undue interference by these Audit Courts' regulations in the autonomy of municipalities, violating the constitutional principle of municipal autonomy by imposing rules that disrespect that principle, disregarding Article 31 of the Brazilian Constitution, which structures these systems.

Keywords: municipality; internal control; Audit Courts; municipal autonomy; regulations.

¹ Bacharel em Comunicação Social-Jornalismo (PUC/RS). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (UFRGS). Especialista em Gestão Pública e Controle Esterno (ESGC *Francisco Juruena*-TCE/RS). Especialista em Direito Público (Faculdades IDC). Mestre em Direito (PUC/RS). Doutorando em História (PUC/RS). Jornalista e Advogado.

1 INTRODUÇÃO

Especialmente após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101/2000 –, os Tribunais de Contas (TCs) se ativeram mais detidamente a verificar se os municípios sob sua fiscalização contavam com Sistemas de Controle Interno (SCIs) minimamente organizados de forma a atender ao artigo 31 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e às disposições daquela lei.

Contudo, muitos TCs editaram normas² que, em determinados pontos, ofendem – ou, ao menos, desconsideram – a autonomia municipal garantida em sede constitucional ao estipularem formas de organização e obrigações a serem atendidas pelos municípios na criação de seus SCI e respectivos órgãos. Essas normas foram editadas com base quase que unicamente no inciso IV do artigo 74 da CRFB:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Neste artigo, pretende-se analisar as normas de alguns Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e de Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) e apontar em que pontos ofenderiam – ou poderiam ofender – a autonomia municipal, sob o viés de imposição de dispositivos que desbordam da orientação e definição de normas gerais para atender à legislação, impondo situações que parecem atender somente a interesses específicos dos TCs.

Para esta análise, será utilizada a seguinte amostra³:

- Anexo Único da Resolução da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)⁴ n. 5/2014, órgão que congrega todos os TCs, os seus ministros e conselheiros, e emite normas técnicas e organizacionais implementadas nestes;

- Normas internas e leis orgânicas – quando necessário – dos TCM dos estados da Bahia, Goiás, Pará e Ceará – esse último extinto, mas suas normas continuam utilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), ao qual foi incorporado –, pela especialização desses órgãos;

- Resolução n. 227/2011, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), pela sua minúcia nas orientações e determinações para a criação do SCI nos municípios capixabas;

- Manual para Implantação de Sistemas de Controle Interno no âmbito das administrações públicas municipais e estadual do estado do Rio de Janeiro, do

² Incluindo-se as Leis Orgânicas de cada Corte, pois é sua iniciativa privativa propô-las.

³ Não se usará normas dos TCM de São Paulo e Rio de Janeiro por não se ter encontrado, na pesquisa realizada na internet, documentos pertinentes.

⁴ Atua com o objetivo de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos TCs e de seus membros, visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil. Disponível em: <https://atrimon.org.br/institucional/apresentacao>. Acesso em: 2 dez. 2023.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), por ser uma publicação dedicada exclusivamente à implantação, à organização e ao funcionamento dos Sistemas de Controle Interno Municipais (SCIMs); e

- Normas, documentos e processos⁵ produzidos no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) a partir do exercício de 2013, quando entrou em pleno vigor a Resolução n. 936, em razão do pioneirismo dessa Corte de Contas na avaliação quanto à existência dos SCIMs.

A metodologia da análise utilizará o método sistemático, para a interpretação jurídica, pela necessidade de analisar as normas (*lato sensu*) que envolvem o controle interno dos municípios na legislação, com hierarquizações a partir da CRFB. Essa interpretação envolverá os princípios de interpretação constitucional da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou eficiência e da concordância prática ou harmonização, propostos por Canotilho (2003, p. 1224-1227) para a interpretação constitucional, mas que se entende válidos para analisar as normas em análise, incluindo o princípio de interpretação das leis em conformidade com a Constituição, por se tratar de matéria eminentemente constitucional. Agrega-se, quando pertinente, o referencial teórico do empirismo, a partir da experiência do autor.

Assinala-se que todos os documentos utilizados estão disponibilizados pelos órgãos em seus sítios eletrônicos e, portanto, acessáveis irrestritamente.

2 MOTIVOS DA CRÍTICA

Segundo Mourão, Ferreira e Piancastelli (2017, p. 165-166), a LRF

trouxe dificuldades ao pleno cumprimento de seus dispositivos [...], ao introduzir práticas e conceitos novos que se confrontaram com o empirismo e a baixa capacitação técnica, em regra, daqueles incumbidos da gestão dos recursos públicos, notadamente nos pequenos municípios do país, que são a maioria deles.

[...] impôs a profissionalização da gestão técnica [...].

[...] buscou [...] o estímulo à formação de nova geração de gestores públicos [...].

[...]

O controle e a fiscalização do cumprimento das normas presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal [...] estão sob a responsabilidade do Poder Legislativo e dos tribunais de contas, bem como do sistema de controle interno de cada Poder [...].

Assim, com a promulgação da LRF, os Tribunais de Contas passaram a exigir – em razão das determinações dos Artigos 52, 54 e 55 da lei – que os municípios organizassem seus SCIs. Esse movimento se consolidou a partir de 2014, com a edição do Anexo Único da Resolução Atricon n. 5/2014, o qual visa “[...] orientar a atuação dos Tribunais de Contas no âmbito de sua missão de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados” (Brasil, 2023, p. 2), sob justificativa da “[...] exigência constitucional para implantação do Sistema de Controle Interno pelos poderes e

5 Somente serão utilizados processos já transitados em julgado.

órgãos da administração pública” e de caber aos TCs a competência para fiscalizar e avaliar o funcionamento desses sistemas (Brasil, 2023, p. 2).

Aparentemente, esse movimento se estribou, em boa parte, no já citado Inciso IV do Artigo 74 da CRFB, o qual determina que os SCIs de todos os entes da federação apoiarão o controle externo. A partir de então, os TCs começaram a editar normas para orientar a implantação desses sistemas em todos os entes federados. Contudo, muitas das orientações parecem invadir a área das competências de auto-organização desses entes, especialmente dos municípios, pois a exigência constitucional de apoiar o controle externo não significa subordinação dos SCIs a este.

O fato de a CRFB prever que os responsáveis pelo controle interno devem “dar ciência” aos TCs sobre quaisquer irregularidades ou ilegalidades de que tenham conhecimento, sob pena de responsabilização (§ 1º do Art. 74⁶), não implica subordinação dos SCIs às Cortes de Contas. Da mesma forma, ao tratar sobre o dispositivo, Coelho (2016, p. 65) ressalta que tal previsão não pode ser interpretada como “interferência indevida de um poder nos demais”. Pois, mesmo que o doutrinador entenda ser o controle interno uma função fiscalizatória própria do Legislativo que, por opção do Constituinte, foi “espraiada” como “função imprópria” para os demais Poderes, reconhece que “a Constituição, sabiamente, nada mais fez do que adotar medida integradora da atividade de controle público, garantindo que seus resultados cheguem ao conhecimento do Poder Legislativo, titular da função fiscalizadora”. Assim, reitera-se que nem mesmo esse parágrafo poderia autorizar entendimento de que os TCs podem determinar, aos SCIs de qualquer dos entes federados, normas de adoção obrigatória que desbordem do caráter de normas gerais, exceto quando tratem de assuntos diretamente ligados aos procedimentos necessários à consecução das atividades de controle externo.

Dessa forma, os dispositivos constitucionais mencionados não conferem aos TCs a autorização para editar normas de aplicação obrigatória relativas à organização e ao funcionamento dos órgãos de controle interno de qualquer ente federativo. No máximo, podem exigir o cumprimento das determinações constitucionais quanto à obrigatoriedade de instituir um SCI eficiente e eficaz, conforme previsto nos Artigos 37 e 74 da CRFB – já que isso, de fato, integra a sua competência de fiscalização da Administração Pública. Além disso, podem recomendar ou sugerir, de modo colaborativo, normas de organização e atuação para que esses sistemas possam atender especialmente ao que dispõe o Artigo 74, com seus incisos e parágrafos, bem como o Artigo 37 da CRFB, cumprindo tais determinações e fornecendo informações e subsídios que fortaleçam a atuação do controle externo no exercício de sua missão constitucional. Se os TCs não podem editar normas de aplicação obrigatória que venham a ferir a autonomia municipal, muito menos a entidade representativa deles e de seus integrantes, que é um ente privado, pode fazê-lo. Nem mesmo pode determinar que os TCs o façam, pois isso

6 “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

seria, entende-se, ingerência indevida de uma entidade privada na Administração Pública. O máximo que a Atricon está autorizada é a apresentar aos seus afiliados sugestões e orientações buscando padronizar a atuação do controle externo para “estimular a implantação e [...] avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados” (Brasil, 2023, p. 2).

Porém, o que se viu – especialmente com base na amostra que ora se traz à análise – é que os TCs editaram normas que praticamente estabelecem, em determinados dispositivos, a obrigatoriedade de adotar um SCI que atenda às necessidades do controle externo, de forma a que o primeiro produza informações de acordo com o que os segundos entendem ser necessário ao exercício de suas competências. Algumas normas chegam a exigir que o SCI seja dotado de quadro específico de servidores com nível superior e, mais importante, vedam a existência de um órgão de controle interno próprio no Legislativo municipal.

É sabido que muitos municípios sequer têm servidores efetivos com nível superior, pela dificuldade de remunerar convenientemente esses profissionais⁷. Normalmente, o único servidor efetivo de nível superior na área administrativa em pequenos municípios é um contador, que, pelo princípio da segregação de funções, estaria impedido de atuar no órgão local de controle interno, caso fosse o único profissional da área nos quadros municipais. Em orientação exarada em sede de Consulta (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012, p. 15-17), o TCE/RS chamou especificamente atenção para esse caso, apresentando alternativas (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012, p. 24-25).

Enfatiza-se que a crítica apresentada nesta parte específica do trabalho não se estende às normas pelas quais os TCs determinam e delimitam procedimentos, prazos e documentos necessários ao exercício de suas competências – julgamentos de contas anuais de gestores, tomadas de contas especiais, instrução de processos de análises de atos de pessoal, e outros processos e procedimentos –, mas se circunscrevem àquelas em que estabelecem rotinas, normas e documentos como obrigatórios para que os municípios instituem seus sistemas e órgãos de controle interno. Em resumo, critica-se aquelas normas que podem atentar contra a autonomia municipal ao determinar que o município crie um órgão de acordo com os entendimentos e necessidades específicas dos TCs, infringindo o princípio da auto-organização municipal.

No seu clássico *Direito municipal brasileiro*, Meirelles (2025, p. 93) diz que a CRFB inscreveu “a autonomia como prerrogativa intangível do Município”, chamando a atenção para o fato de que não há prevalência de lei federal ou estadual sobre a municipal, pois é o governo do município que “provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local”. Segundo o saudoso mestre, qualquer intromissão de outro ente deve ser repelida como inconstitucional, visto o município não estar subordinado à União ou ao estado-membro, pois estes não podem substituir o governo local na solução de casos a ele afetos.

Silva (2012, p. 44) segue na mesma linha ao dizer que o município tem competência exclusiva “para organizar sua Administração, como melhor lhe

7 É interessante, sob esse aspecto, a recomendação do TCE/RS (Rio Grande do Sul, 2023b, p. 12) acerca da observação com os limites das despesas de pessoal.

parecer”. Corralo (2009, p. 184) é mais contundente:

A administração própria significa que nenhuma outra esfera de governo ou de função estatal tem o poder de controlar o conteúdo das ações municipais, salvo as situações extremas de intervenção do Estado no Município ou pela via judicial, nos casos de ilegalidade. Diante dessa perspectiva é que devem ser apreendidas as competências constitucionais na esfera administrativa conferidas aos Municípios.

E é o que se vê nas normas dos TCs analisadas: há disposições que pretendem estabelecer como o município deve agir em relação ao SCIM, no que parece ser forma de atender a necessidades que não dizem respeito às competências exclusivas dos órgãos do controle externo, mas que visam facilitar o exercício dessas competências em suas atividades.

Repita-se: nem o Artigo 31, nem o Inciso IV do Artigo 74 ou qualquer outro da CRFB, autorizam o entendimento de que o SCIM se subordina ou deve vassalagem ao controle externo⁸. De forma que os TCs, enquanto esfera de função estatal diversa do município, não podem determinar que este organize seu SCI de tal ou qual maneira que o controle externo entenda ser mais conveniente ao exercício do seu múnus fiscalizatório.

Assim, nas próximas seções, expor-se-ão as normas selecionadas e analisar-se-á onde e porque ofenderiam a autonomia municipal. Ressalta-se que a Resolução da Atricon não será explorada por entendê-la meramente orientativa e sem força vinculante para a Administração Pública.

Para a análise proposta, serão apresentados os pontos em que as normas dos TCs podem afetar a autonomia municipal, bem como situações em que tais normas estão alinhadas a essa autonomia, indicando em que grau isso ocorre. Ressalta-se que todos os documentos consultados estão disponíveis nos sítios eletrônicos dos respectivos órgãos.

3 RESOLUÇÃO 1.120/2005 DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA)

A Resolução n. 1.120/2005 do TCM/BA, de 21 de dezembro de 2005, dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de SCIs nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências. Essa normativa é anterior à Resolução da Atricon a respeito da organização dos SCIMs e reproduz-se os considerando que abrem a norma (Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, 2023, p. 1), pois são importantes para entendê-la:

- a) cabe ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia orientar os municípios quanto a problemas legais, financeiros, orçamentários ou outros que digam respeito a suas funções;
- b) a implantação e a manutenção, de forma integrada, pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, de Sistemas de Controle Interno Municipais constituem obrigação constitucional a ser adimplida pela Administração Pública Municipal,

8 Ver ADI n. 5.705/SC (Brasil, 2025a).

de acordo com o prescrito no art. 74, I a IV, da CRFB, cumprindo, dentre outras funções ali estabelecidas, a de apoiar a atribuição de auxílio ao controle externo conferida a este Tribunal pelo art. 91, I a XVI, da CEB [Constituição do Estado da Bahia];

c) cabe aos Sistemas de Controle Interno Municipais, juntamente com o controle externo exercido por este Tribunal, auxiliarem a respectiva Câmara Municipal na fiscalização do cumprimento das normas da Lei Complementar n. 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) a existência e a manutenção de Sistemas de Controle Interno Municipais constituem peças fundamentais para a realização de gestões responsáveis e transparentes [...].

Veja-se que a resolução inicia ressaltando o caráter orientativo do TC aos “[...] municípios quanto a problemas legais, financeiros, orçamentários ou outros que digam respeito a suas funções”, ou seja, não obriga os municípios. Fica a dúvida sobre ao que se refere o final do Considerando “a” – suas funções –: se às funções do TCM ou do município. Interpreta-se, para esta análise, que sejam as funções do Tribunal, pois a norma visa, basicamente, à implantação do SCIM como obrigação constitucional enfatizando o apoio ao controle externo, conforme o Considerando “b”, o que não retira o caráter orientativo referido no Considerando “a”.

Importante a menção à LRF, no Considerando “c”, pois confirma o entendimento de que a dita lei teria deflagrado o movimento nos TCs quanto à obrigatoriedade da implantação dos SCIs nos municípios, movimento consolidado pela Resolução da Atricon de 2014. Também chama a atenção o Considerando “d”, ao sinalar a importância do SCIs para a gestão transparente, bem antes do advento da Lei Complementar n. 131/2009, a chamada Lei da Transparência.

No demais, os considerandos apenas repetem e repisam determinações da CRFB e da Constituição estadual baiana (Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2024) a respeito das competências do controle externo e do apoio que o SCI deve prestar a este.

Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento;

II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III - promover tomada de contas, quando não prestadas no prazo legal;

IV - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, da administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargos em comissão ou função de confiança;

V - julgar da legalidade das concessões de aposentadoria, transferências para reserva, reforma e pensões, excluídas as melhorias posteriores;

VI - apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos

procedimentos licitatórios, contratos, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou do Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta;

VII - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando requeridas pelo Legislativo e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito;

VIII - representar ao Poder Legislativo competente sobre irregularidades e abusos apurados;

IX - prestar informações solicitadas pela Casa Legislativa ou pelos demais Poderes, relativamente à sua área de atuação;

X – [...] * Revogado pela Emenda à Constituição Estadual n. 07, de 18 de janeiro de 1999 (texto original em adendo).

XI - fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassado pelo Estado e pelos Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

XII - fiscalizar as contas das empresas ou consórcios interestaduais de cujo capital o Estado ou Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do acordo, convênio ou ato constitutivo;

XIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, irregularidade de contas ou descumprimento de suas decisões, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao vulto do dano causado ao erário;

XIV - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências apontadas para o exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades;

XV - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, que solicitará, de imediato, as medidas cabíveis;

XVI - oferecer parecer conclusivo, no prazo de trinta dias, a respeito da solicitação feita pela comissão competente da Casa Legislativa, em vista de indícios de despesa não autorizada, ainda que sob a forma de investimento não programado, quando a autoridade governamental responsável não prestar os esclarecimentos reclamados ou, se prestados, forem considerados insuficientes.

Passemos, agora, a analisar os dispositivos que podem ofender a autonomia municipal ou a própria CRFB.

No Artigo 1º da resolução, observa-se uma impropriedade: a adoção de SCIs apartados pelo Executivo e pelo Legislativo municipais, desconsiderando o que determina o Artigo 31 da CRFB e baseando-se unicamente no Artigo 74. Veja-se:

Art. 1º Os Poderes Executivo e Legislativo municipais implantarão e manterão, de forma integrada, Sistemas de Controle Interno Municipais, de conformidade com o mandamento contido no art. 74, I a IV, da Constituição da República Federativa do Brasil, e no art. 90, I a IV e respectivo parágrafo único, da Constituição do Estado da Bahia.⁹

9 “Art. 90. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (Bahia, 2025).

Mesmo que se considere que, à época, havia celeuma acerca da integração do sistema e da coordenação nos SCIs do Poder Executivo e do entendimento de que essa integração ofenderia a separação de poderes (Hülseudeger, 2020, p. 21-23), não é possível ao TCM/BA, atualmente, manter esse dispositivo em sua literalidade, pois, como já dito, muitos municípios não têm sequer servidores para manter o SCI do Executivo, quando mais manter dois sistemas, mesmo que integrados.

Ademais, essa disposição desconsidera completamente – e afronta – o Artigo 31 da CRFB, o qual determina que a fiscalização do município será realizada pelos “sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. De acordo com Hülseudeger (2020, p. 27, *passim*), nada impede que exista um órgão de controle interno do Poder Legislativo, naqueles municípios onde isso é possível e viável, mas este deve estar integrado ao SCI coordenado pelo Poder Executivo. Ou seja, as disposições do Artigo 74 da CRFB devem ser lidas em combinação com aquelas do *caput*, o Artigo 31, utilizando-se os princípios de interpretação constitucional da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou eficiência e da concordância prática ou harmonização, conforme Hülseudeger (2020, p. 21).

A mesma observação relativa ao Artigo 1º da resolução pode ser feita quanto ao *caput* do Artigo 5º:

Art. 5º As atividades dos Sistemas de Controle Interno Municipais serão atribuídas a unidades específicas – os Órgãos Centrais do Sistema - que, criadas por lei municipal, possuam estruturas condizentes com o porte e a complexidade do respectivo Poder, ficando diretamente subordinada ao Prefeito ou Presidente de Câmara, conforme o caso, vedada a subordinação hierárquica a outro qualquer órgão/unidade da estrutura dos Poderes ou da entidade.

Novamente, vê-se a desconsideração completa do preceituado no *caput* do Artigo 31 da CRFB no que diz respeito à integração no SCI do Poder Executivo. Chama-se atenção também para o parágrafo único do Artigo 5º, que praticamente determina a estrutura básica do SCI:

Parágrafo único. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo terá como órgãos setoriais a Contabilidade, as Supervisões e Diretorias das Secretarias Municipais e os órgãos das entidades da administração indireta, os quais se reportarão ao Órgão Central no que concerne à prestação de informações referentes a suas atividades.

Essa disposição ofende especialmente o princípio da autonomia municipal¹⁰ naquilo que diz com a capacidade de auto-organização do município. Não há como aceitar que um órgão do estado-membro determine ao município como ele deve organizar seu SCI. No máximo, pode orientar no sentido de que é desejável haver uma Unidade de Controle Interno, quando possível, em cada área da administração municipal, conforme as possibilidades – inclusive financeiras – do ente.

Outro dispositivo que contraria a autonomia municipal é o Inciso I do Artigo 10:

Art. 10. Compete ao Sistema de Controle Interno Municipal, além de outras atividades que forem fixadas por lei municipal no ato de criação da unidade

10 Reconhecida pelo STF como princípio estruturante e prerrogativa política do município e como pilar da organização institucional do Brasil (Hülseudeger, 2014, p. 24-25).

administrativa pertinente:

I - Normatizar, sistematizar e padronizar os procedimentos operacionais dos órgãos municipais, observadas as disposições da Lei Complementar n. 6, de 06.12.91, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios, e demais normas editadas pela Corte [...].

O SCI poderia “normatizar, sistematizar e padronizar os procedimentos operacionais dos órgãos municipais” como dispõe a norma citada? Sim, mas não por determinação do TC, mas da administração municipal, se esta assim considerasse conveniente e adequado, pois o município poderia conferir a um outro órgão específico – uma Secretaria, por exemplo – essa competência, deixando ao SCI a de colaborar, orientar e assessorar nessa elaboração. No limite, esse dispositivo é ofensivo à autoadministração municipal ao determinar qual órgão – ou sistema – local deverá realizar determinada atividade que é de interesse local, embora também possa ser de interesse do controle externo.

Uma última disposição que ofende a autonomia municipal está no Inciso I do Artigo 13:

Art. 13. No apoio ao controle externo exercido por este Tribunal, o Sistema de Controle Interno Municipal deverá desempenhar, dentre outras que lhe forem solicitadas pela Corte, as seguintes funções:

I - Organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas dos Municípios, programação semestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao TCM os respectivos relatórios, na forma a ser estabelecida em Resolução da Corte [...].

Certamente, o controle externo pode exigir que sejam realizadas auditorias periódicas, tendo em vista o seu múnus de fiscalização da Administração Pública. Mas não pode, de nenhuma maneira, determinar a periodicidade com que serão realizadas essas auditorias, sem a devida justificativa que a embase tecnicamente. Essa determinação, além de atentar contra a autonomia municipal, também o faz em relação ao princípio da economicidade e à avaliação de riscos, pois a atividade municipal pode não ser vigorosa o suficiente para justificar auditorias semestrais.

4 INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 1/2017, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ (TCM/CE)

A Instrução Normativa (IN) n. 1/2017 (Ceará, 2023), do extinto TCM/CE, já peca no parágrafo único do seu Artigo 1º por simplesmente ignorar o Artigo 31 da CRFB, que é específico aos municípios:

Art. 1º. A presente Instrução Normativa estabelece normas e diretrizes que devem servir de marco referencial para a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo nos Municípios do Estado do Ceará.

Parágrafo Único. Os entes que compõem os Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Ceará estão obrigados [sic] a adotar e manter o controle interno, em observância ao disposto no art. 74 da Constituição da

República de 1988, no art. 80 da Constituição Estadual¹¹ e arts. 75 a 80 da Lei n. 4.320/64.

Nota-se, porém, que o terceiro considerando da IN refere o Artigo 31, mas apenas para lembrar a competência dos TCs ali estabelecida.

Assim como a norma do TCM baiano, a do TCM cearense também traz uma determinação de periodicidade de auditorias que ofende a autonomia municipal pela interferência na auto-organização e na autoadministração do município, como se pode observar:

Art. 9º. No apoio ao controle externo, o Sistema de Controle Interno deverá exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

[...]

II - Organizar e executar, por iniciativa própria, programação trimestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle e enviar ao TCM/CE os respectivos relatórios, na forma estabelecida no Regimento Interno; no caso de determinação do TCM/CE, os respectivos relatórios deverão ser remetidos no prazo de trinta dias, contados a partir da referida determinação [...].

Novamente, chama-se a atenção para o fato de que o controle externo pode determinar que sejam realizadas auditorias periódicas pelo controle interno, mas não pode determinar em que prazo isso se dará, sem justificação técnica que a embase, em face do já referido princípio da economicidade e da avaliação de riscos do ambiente local, que pode não justificar auditorias trimestrais.

5 RESOLUÇÃO N.º 227/2011, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A norma capixaba aprovou o Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aplicável ao estado e aos municípios, fixando prazo para tanto. Na sua Apresentação, enfatiza ser um trabalho de colaboração, sem antecipar “[...] juízos que só o exame específico de cada situação será capaz de formar”, buscando “[...] corrigir a lacuna no âmbito do Estado do Espírito Santo e subsidiar o trabalho dos gestores na criação e implantação da estrutura de controle” (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 14-15).

11 “Art. 80. Os Poderes Públicos Municipais manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano de Governo e do orçamento do Município; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Município; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional § 1º Os responsáveis pelo controle interno, para tal fim designados pelo Prefeito Municipal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas dos Municípios, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas dos Municípios”.

Deve-se sinalizar, contudo, que o Inciso I do Artigo 87 da anterior Lei Orgânica da Corte de Contas capixaba, Lei Complementar n. 32/1993 (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 20), citada como um dos fundamentos para o guia – que cometia a mesma impropriedade observada no Artigo 9º da norma cearense que se analisou anteriormente, com redações semelhantes, ao determinar a realização de auditorias trimestrais – foi derogado pela Lei Complementar n. 621/2012 (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2012), que promulgou nova Lei Orgânica daquela Corte de Contas, eliminando a impropriedade. Porém, a versão disponibilizada no sítio eletrônico daquele Tribunal não atualizou seus Considerandos e esse dispositivo ainda consta na norma.

Dando sequência à leitura da normativa, vê-se outra impropriedade na orientação: apesar de referir (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 28) que a forma de funcionamento dos sistemas dos estados e dos municípios não apresente diferenças em relação ao da União – o que não é correto, pois o SCI municipal tem conformação específica no artigo 31 da CRFB – não toca, em nenhum momento, na integração dos sistemas de cada poder/órgão constitucional referida no Artigo 74 da CRFB. A orientação capixaba parece entender que cada poder/órgão terá seu próprio e independente sistema, sem qualquer integração que não seja a vertical. Essa integração será referida na página 32, apenas para enfatizar a inexistência de subordinação entre os SCIs: “harmonia e obediência a um mesmo comando legal”, observando “suas realidades e especificidades”.

Outra impropriedade que atenta contra a auto-organização e a autoadministração municipais é a quase exigência de que os servidores que atendam ao SCI tenham nível superior (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 30):

[...] a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades reveste-se de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em que, não havendo necessidade de equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela UCCI.

Efetivamente, o “posicionamento” – como refere o guia – não é peremptório, mas tangencia perigosamente a imposição, especialmente se considerar-se que determinações dos TCEs, mesmo com sentido orientativo, têm certa preeminência junto aos municípios, especialmente aqueles pequenos. Nem mesmo as referências às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) da nota de rodapé n. 1 (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 30) ou à Súmula n. 231 do Tribunal de Contas da União (TCU) fundamentam essa “orientação” em favor da designação de servidores efetivos para o exercício no controle interno, pois todas tratam da admissão de pessoal na Administração Pública sem o competente concurso público, não autorizando a interpretação de que o SCI seja dotado unicamente de servidores com nível superior. Esse juízo é do ente federado, dentro de critérios de conveniência.

Porém, por dever de lealdade acadêmica, deve-se referir que o guia capixaba, a par das impropriedades que se referiu, trabalha, a demais, em verdadeira linha de orientação e recomendação, com apresentação de sugestões de normatização, de planos e cronogramas de trabalho, diferentemente das normas analisadas

anteriormente.

Uma recomendação interessante a se ressaltar, nesse sentido, é a possibilidade de criação ou não de uma estrutura própria de controle interno nas Câmaras de Vereadores (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 33), alinhada com o trabalho de Hülsendeger (2020, p. 27):

As Câmaras Municipais, que funcionam exclusivamente com os repasses financeiros efetuados pelo Poder Executivo e são sujeitas a limites constitucionais e legais, poderá ser dispensável a criação de estrutura própria de controle, para evitar que o custo seja maior que o benefício. Neste caso, há duas opções de formalização do instrumento legal:

- subordinação às normas de rotinas e procedimentos de controle do Poder Executivo Municipal;
- subordinação tanto às normas de rotinas e procedimentos de controle quanto ao controle da UCCI do Executivo Municipal.

A primeira alternativa dispensa a elaboração das normas próprias, devendo a atividade de controle ser desempenhada por servidor nomeado pela Câmara Municipal. A segunda dispensa tanto a criação da UCCI quanto à elaboração de normas próprias de rotinas e procedimentos, no âmbito da Câmara Municipal. Em qualquer caso, o controle abrangerá apenas as atividades administrativas, não se aplicando às funções legislativas e de controle externo.

A opção deve ser feita com base nas disponibilidades orçamentárias e financeiras e nos princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

Observa-se que essa proposição considera a possibilidade de um órgão de controle interno próprio no Legislativo, integrado ao SCI do Executivo, conforme juízos de conveniência, oportunidade e disponibilidades financeiras, ressaltando o escopo do Controle Interno apenas à gestão administrativa, sem imiscuir-se na atividade propriamente legislativa.

6 INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 8/2021 – TÉCNICO-ADMINISTRATIVA, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM/GO)

Inicialmente, é importante ressaltar que o oitavo considerando da IN goiana (Goiás, 2023, p. 2) incorre em um erro de interpretação: o Recurso Extraordinário 1.264.676 / SC (Brasil, 2020) não assentou ser inconstitucional o provimento do cargo de diretor de controle interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada *per se*, mas pelo fato de a norma criadora não ter descrito as atribuições de forma clara e objetiva, conforme se lê (Brasil, 2020, p. 20-21):

Por outro lado, quanto ao cargo de Diretor de Controle Interno, o art. 3º da LC 22/2017 não descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições a serem exercidas pelo seu titular. [...].

No ponto, a jurisprudência desta CORTE se consolidou no sentido de que a criação de cargos em comissão e/ou de confiança exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. [...]

Assim, o fundamento para não aceitar o comissionamento para o exercício de cargo de direção no SCI não deve ser buscado nessa manifestação do STF, mas no

nono e último considerando. Este, sim, correta e tecnicamente embasado:

Considerando que a escolha para a chefia do Órgão Central de Controle Interno deve se pautar pelos princípios da moralidade, da eficiência, e da independência funcional, não cabendo aqui a sobreposição do princípio da confiança [...].

Na generalidade, a IN é orientativa, inclusive quanto a recomendar que o SCIM seja dotado de quadro próprio de servidores e, apesar da advertência do considerando citado, admite o provimento excepcional das funções de chefia por comissionamento. A inconsistência mais evidente é a desconsideração completa do Artigo 31, especialmente visível nos Artigos 4º e 5º da IN:

Art. 4º. O Órgão Central de Controle Interno (OCCI) integra o Sistema de Controle Interno (SCI), a ser mantido pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, nos termos do disposto nos art. 74 da Constituição Federal de 1988 e do art. 82 c/c art. 29 da Constituição Estadual, cuja criação, no âmbito de cada Poder, ocorrerá por meio de:

[...]

Art. 5º. O Órgão Central de Controle Interno (OCCI) de cada poder deverá ser integrado por servidores efetivos, preferencialmente concursados em quadro de carreira próprio de Controle Interno, admitindo-se em situações excepcionais e devidamente motivadas, a composição por servidores comissionados.

Novamente, seguindo uma linha que parece ser comum aos TCs, mesmo em caráter orientativo, o órgão de controle externo considera a existência de um SCI para o Executivo e outro para o Legislativo, quando a CRFB é clara no Artigo 31: os SCIs do município são mantidos unicamente pelo Poder Executivo. Nada impede a criação de um OCCI – na terminologia adotada pela norma goiana – em cada um dos poderes, a exemplo da norma capixaba, mas o SCI do município é um só, o do Executivo.

7 MANUAL PARA IMPLANTAÇÃO DE SCIS NO ÂMBITO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS E ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE/RJ, EDIÇÃO 2017)

Inicialmente, ressalta-se que o manual ora analisado não é uma norma, nem foi aprovado por uma, mas é fundamentado na CRFB e na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na Lei n. 4.320/1964 (Brasil, 1964), na LRF, na Lei n. 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos), nos Artigos 200 e 201 da Lei n. 287/1979 – que aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1979)¹² – e nos Artigos 53 a 57 da Lei Complementar n. 63/1990, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE/RJ e dá outras providências (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1990).

A primeira impropriedade do manual apresenta-se no primeiro parágrafo do item 5.9: determina a criação de uma Unidade Central de Controle Interno com *status*

¹² A qual é possível servir como orientação, mas sempre considerando ser anterior à CRFB de 1988 e, portanto, pode padecer de inconstitucionalidades pontuais.

de Secretaria, desconsiderando totalmente as competências estaduais e municipais exclusivas para organizar sua administração (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 18). Contudo, na página 20 (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2017), um organograma é colocado “a título de exemplo”, sugerindo uma estrutura organizacional “que pode ser implementada”. O mesmo se dá no item 5.11 (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 21), no qual é proposta uma alternativa para municípios “de menor capacidade financeira”, considerando a “[...] relação custo-benefício na estruturação do sistema de controle interno e com vista a maior eficiência na estruturação dos sistemas de controles internos”.

Além disso, percebe-se uma ingerência indevida na autonomia municipal¹³ no inciso I do Artigo 54 da Lei Orgânica do TCE/RJ (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1990): a determinação para realizar e executar programação trimestral de auditorias. Mesmo que se trate de lei aprovada pelo Legislativo estadual, entende-se essa disposição como inconstitucional, por ferir a autoadministração municipal, à qual cabe o juízo de oportunidade e conveniência, sem contar o de avaliação do custo x benefício, quanto à periodicidade das auditorias nos órgãos locais. Aqui, reprisa-se os entendimentos de Meirelles (2025, p. 93), Silva (2012, p. 44) e Corralo (2009, p. 184) trazidos anteriormente.

Embora seja apresentada como “modelo”, a sugestão de projeto de lei do item 11.1 (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 46 e ss.) traz uma proposta digna de elogio e uma que interfere na auto-organização municipal e desconsidera as realidades locais, mormente a financeira.

A primeira está nas páginas 53 e 54, no artigo que trata da organização do SCI. A proposta faculta ao município que o Poder Legislativo local se submeta à coordenação do SCI do Executivo, exceto quanto às atribuições legislativas e de controle externo. Poderia ter ido mais adiante e ressalvado a existência de uma unidade ou servidor dedicado exclusivamente a atender à atividade no Legislativo, mas a previsão de tal faculdade, como feita, já é um avanço, mesmo que não atenda completamente ao comando constitucional, que determina a integração do SCIM no Poder Executivo municipal. Assim, não há faculdade de submissão ao SCI do Executivo, mas obrigatoriedade. A faculdade seria a criação de um órgão de controle interno próprio do Legislativo, mas integrado ao sistema do Executivo.

A segunda está nas páginas 54 e 55, nos artigos que tratam do quadro de pessoal, ao exigir que haja quadro próprio de auditores de nível superior e de técnicos de nível médio. Aqui se nota o viés da auditoria de controle externo quanto ao atendimento da atividade por servidores de quadro e formações específicos de nível superior, emulando os quadros do órgão de controle externo.

O autor deste artigo já comungou dessa ideia, mas, pela análise de argumentos de gestores municipais e da situação financeira dos municípios de pequeno porte em várias pesquisas que realizou, modificou seu entendimento. Como já dito anteriormente, a maioria dos municípios brasileiros tem pouquíssimos servidores de nível superior atuando na área administrativa – quando os tem – e, normalmente, é um contador. Não há como se exigir um quadro específico de servidores de nível superior para atender às atividades do controle interno quando há dificuldades

13 E na do estado do Rio de Janeiro também. Ver nota 8.

financeiras de manter médicos ou professores, por exemplo, para atender a serviços de interesse local tão relevantes quanto, como a saúde e a educação.

Aqui se vê patente um conflito entre direitos fundamentais à saúde e educação e à boa administração. E esse último, para ser efetivo, deve atender prioritariamente aos dois primeiros, sem descuidar-se do controle. E esse pode ser feito por servidores mesmo sem formação superior, desde que com a devida qualificação, a qual pode ser feita, inclusive, com a participação e a colaboração do órgão de controle externo.

Dessarte, mesmo que o modelo seja uma sugestão, deveria deixar mais claro esse caráter, pois, na redação feita, se afigura impositivo.

No demais, tanto quanto a norma capixaba, é um manual orientativo, com sugestões factíveis, desde que afastadas as impropriedades referidas. No geral, enfatiza as normas e as boas práticas nacionais e internacionais, bem como a legislação e normas nacionais específicas ao controle interno. Tal caráter orientativo é reforçado no parágrafo final do item 6.3 (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 31):

Destaca-se que este manual veicula orientações aos jurisdicionados, e não sua adoção de forma coercitiva, logo, não é de observância obrigatória. Porém, os gestores devem instituir seus controles internos em conformidade com os princípios gerais, com as boas práticas recomendadas neste documento e com normas constitucionais que regem a matéria.

8 RESOLUÇÃO N. 936/2012, INFORMAÇÃO N. 17/2012 E CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: ESTUDOS E CASOS PRÁTICOS DO TCE/RS

O TCE/RS talvez tenha sido um dos pioneiros a exigir a implantação efetiva dos SCI municipais após a edição da LRF, verificando desde o exercício de 2001 a situação dos sistemas nos municípios. A Resolução n. 936/2012 (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012a), ainda em vigor, a Informação 17/2012 (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012b) e o Manual (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012c) analisados são o resultado final de estudos e propostas que levaram em conta, inclusive, dúvidas dos gestores municipais, como o caso da Informação n. 17/2012, mas que não deixam de ter algumas impropriedades que ferem a autonomia municipal, como pode se observar a seguir.

O segundo considerando que abre essa resolução deixa claro que a fiscalização do município é realizada, também, “pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo” (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012a, s. p.). E, ao contrário das demais normas analisadas, a do TCE gaúcho manteve-se na generalidade, sugerindo e orientando, sem imposição peremptória. O mais próximo que a resolução chega de uma imposição é o Artigo 5º, o qual reza:

A UCCI deverá ser composta unicamente por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, recrutados entre categorias profissionais distintas, cuja

habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, os quais terão atuação exclusiva na unidade.

Essa disposição retrata o entendimento majoritário dos órgãos de controle externo de que as atividades de controle interno, por serem entendidas como típicas de Estado, não podem ser exercidas por servidores comissionados (cargos em comissão). Porém, é importante enfatizar que alguns TCs admitem o comissionamento para a chefia do órgão de controle interno – como, aliás, a CGU no governo Temer –, embora alguns ressaltem que a medida deve ser excepcional.

Assim, o preceito do TCE gaúcho interfere na auto-organização municipal ao não aceitar que o município possa, mesmo justificadamente, adotar o cargo em comissão para o exercício da chefia do órgão de controle interno local. Essa posição é sedimentada na alínea “d” do item 8 da Informação n. 17/2012 (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2012c, p. 25), fundada no argumento de garantir “a independência necessária, não se sujeitando a pressões e influências”. O manual Controle Interno Municipal (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2023, p. 29) segue na mesma linha:

Em relação a esse corpo técnico, o recomendável é a criação de cargos efetivos específicos para esse fim (auditor/agente de controle interno ou designação similar⁶), com o respectivo provimento mediante concurso. Essa é a maneira mais eficiente de se materializar o agir independente por parte dos servidores, possibilitando-lhes o pleno exercício das atribuições de seus cargos.

[...]

O atendimento dessa norma é essencial para garantir autonomia e independência aos agentes de controle interno. [...]

A atuação dos agentes de controle interno deve estar livre da influência dos gestores cujos atos serão por eles avaliados, diretriz que está consolidada pela doutrina e por organismos internacionais quando tratam da estruturação de sistemas de controle interno.

Complemento dessa manifestação é a exigência do recrutamento “entre categorias profissionais distintas” e de atuação exclusiva de servidores no controle interno, que pode ser vista como uma intromissão indevida na autoadministração e na auto-organização municipais. A primeira parece tentar emular a situação funcional da própria Corte de Contas gaúcha, que dispõe de auditores públicos externos de várias formações, mas não parece levar em consideração a realidade local, o que é grave. A segunda, embora seja uma intromissão indevida, encontra fundamento e justificativa no princípio da segregação de funções – que pode ser resumido como “quem controla não pode ficar na posição de controlado” –, um “derivado do princípio da moralidade administrativa” (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2023, p. 30). Nesse passo, por exemplo, servidores que atuam no controle interno não podem atuar em comissões de licitação ou serem fiscais de contrato, por incompatibilidade com o dito princípio.

9 REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCM/PA)

A única norma encontrada no TCM/PA que trata de controle interno dos municípios é o Regimento Interno da Corte (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, 2023b). Em pesquisa no sítio eletrônico do órgão, não se encontrou nenhuma outra normatização sobre o assunto, com exceção de uma cartilha acessível¹⁴, cuja última edição data de 2014, de caráter orientativo e informativo para os SCI municipais.

Em outra pesquisa, buscou-se a Lei Orgânica do TCM/PA (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, 2020), a qual estabelece normas sobre o controle interno municipal nos Artigos 55 a 58, mas não apresentam nenhuma impropriedade que possa ofender a autonomia municipal.

Da análise da norma regimental, a única impropriedade que se pode apontar está no § 1º do Artigo 280:

Art. 280 A instituição do Sistema de Controle Interno deverá ocorrer por meio de lei específica do município.

§ 1º Cada poder ou órgão deverá instituir e assegurar o regular funcionamento de sua própria unidade de controle interno.

Como se pode ver, há determinação para criação de unidade de controle interno em cada poder ou órgão, sem referir a necessária integração destes ao SCI do Poder Executivo, conforme determina o Artigo 31 da CRFB e sem possibilitar que o Poder Legislativo possa escolher fazer parte do controle interno do Poder Executivo, como possibilita a norma do TCE carioca.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após repassar as normas utilizadas como amostra, vê-se que a maioria, de alguma forma, desconsidera a autonomia municipal ao querer estabelecer a organização dos SCIMs. Especialmente, a quase totalidade delas desconsidera completamente o disposto no Artigo 31 da CRFB, fixando suas determinações quase que exclusivamente no Inciso IV do Artigo 74 da CRFB ou em dispositivos de suas Constituições estaduais.

A mais evidente contrariedade ao Artigo 31 é quanto à referência ao SCI no Executivo e no Legislativo, de forma obrigatória, apesar de todas enfatizarem o citado dispositivo constitucional em algum momento. Mas, na maioria dos casos, é para reforçar o apoio ao controle externo.

Um aspecto importante que desconsidera a autonomia municipal é a exigência de criação de quadro próprio para as atividades do controle interno, com exigência de nível superior, sem a devida justificação técnica e/ou jurídica. Na mesma linha de crítica, a exigência de criação de órgão de controle interno com *status* de secretaria, o que se reputa como ingerência indevida na auto-organização municipal.

¹⁴ Cartilha *Nosso Controle Interno*. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/publicacoes/nosso-controle-interno/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

Outra ingerência indevida é a fixação de periodicidade para as auditorias a serem realizadas pelos SCIM, desconsiderando especialmente que tal fixação é do juízo de conveniência e oportunidade do município. O que transparece nessas normas é a tentativa de fazer o SCI facilitar a realização das auditorias/inspeções do controle externo, coligindo dados e fatos que possam informar esses trabalhos e direcioná-los.

Porém, apesar de incorrerem nessas impropriedades – graves, de qualquer forma –, na sua generalidade, as normas analisadas reprisam orientações e boas práticas de órgãos internacionais e nacionais ligados ao controle da Administração Pública, buscando realmente aperfeiçoar o SCIM. No entanto, ainda se nota nelas o cacoete de tratar o município como um tutelado da União ou um apêndice do estado-membro, esquecendo que está em pé de igualdade tanto com uma, quanto com outro: é integrante da República Federativa do Brasil, conforme o *caput* do Artigo 1º da CRFB¹⁵.

Finalizando, destaca-se que, no recente julgamento da ADI n. 5.705/SC (Brasil, 2025a), o STF declarou inconstitucional o Inciso I do Artigo 61 da Lei Complementar n. 202/2000, do estado de Santa Catarina, que dava poderes ao TCE catarinense para determinar aos SCIs estaduais a realização de auditorias, com a seguinte decisão:

O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta para, na parte conhecida, julgá-la parcialmente procedente, declarando a nulidade parcial, com redução de texto, do art. 61, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 202/2000, para que se retire do dispositivo a expressão “por determinação do Tribunal de Contas do Estado”, nos termos do voto do Relator, Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 30.5.2025 a 6.6.2025.

De acordo com o resumo do decidido na ADI n. 5.705/SC (Brasil, 2025b, p. 3), o STF entendeu ser inconstitucional esse dispositivo da lei catarinense por violar os princípios da separação de poderes e os sistemas de controle externo e interno. Mesmo que a manifestação se dirija ao controle interno estadual, entende-se que os fundamentos da decisão são extensíveis aos SCIs municipais. Importante trazer parte desse resumo, pois corrobora o entendimento que até agora se tem expresso neste artigo:

A relação entre os sistemas de controle externo e interno é horizontal e cooperativa, ou seja, não há hierarquia entre eles, de modo que seria impróprio submeter a atuação dos órgãos de controle interno — vinculados à estrutura hierárquica de cada Poder — às determinações e diretrizes dos Tribunais de Contas.

Assim, se a Corte Constitucional considerou impróprio submeter a atuação do controle interno estadual de cada poder a diretrizes e determinações do TCE, pode-se considerar que seria ainda mais imprópria essa submissão para os SCIs municipais, que pertencem a outro ente federado, com autonomia garantida constitucionalmente para seus assuntos de interesse local, o que é o caso da organização e implementação do seu SCI.

15 Um cacoete que vem desde a Primeira República, quando se entendia que “a autonomia municipal não implica auto-organização” (Antunes, 1924, p. 67) e que só se findou – embora não de todo, como se vê – com a CRFB atual. Ver, também, Carneiro (1931).

REFERÊNCIAS

ANTUNES, F. **Do município brasileiro**. Porto Alegre: Livraria Americana, 1926.

BRASIL. Anexo Único da Resolução Atricon 05/2014. Diretrizes de Controle Externo Atricon 3204/2014. Controle Interno: Instrumento de eficiência dos jurisdicionados. **Atricon**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO_RESOLUCAOATRICON_05.pdf. Acesso em: 1 dez. 2023.

BAHIA. Assembleia Legislativa do Estado. **Constituição do Estado da Bahia**. Atualizada até a EC n. 33, de 19 de março de 2024. Salvador, 2024. Disponível em: https://www.al.ba.gov.br/fserver/imagensAlbanet:upload:Constituicao_2025_EC_33.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. Resolução n. 1120/05. Dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2005. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/resolucoes/?f=1120>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 18 mar. 1964. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.705 Santa Catarina. Relator: Ministro André Mendonça. Plenário, 09-06-2025. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.264.676 Santa Catarina. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, 03-07-2020, trânsito em julgado em 17092020. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, n. 1181/2025. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2025b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF&pagina=Edicoes_Anteriores. Acesso em: 14 ago. 2025.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**: e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, L. **Problemas Municipais**. Rio de Janeiro: Alba, 1931.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Constituição do Estado do Ceará**

de 1989. Atualizada até a EC n. 126/2025. Fortaleza, 2025. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/paginas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 17 ago. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Instrução Normativa n. 01/2017, de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/municipios/Instruo-Normativa-2017-01-verso-abril-de-2017.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2023.

COELHO, J. E. X. O controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. de A.; RIBEIRO, R. J. B. (coord.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 61-73.

CORRALO, G. da S. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2009.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Estado. Lei Complementar n. 621, de 8 de março de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Vitória, 2012. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2016/11/LC621_2012-Atualizada-1.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução TC n. 227, de 25 de agosto de 2011 (com alterações das Res. TC n. 257/13 e 319/18). Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprova o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, estabelece prazos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Vitória, 2011. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=4224>. Acesso em: 26 dez. 2023.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios. Instrução Normativa n. 00008/2021 – Técnico-Administrativa. Estabelece normas e diretrizes para a implantação do Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Pública Municipal. **Tribunal de Contas dos Municípios**, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2023/03/IN-008-21-Consolidada-Biblioteca-ate-IN-003-23.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2023.

HÜLSENDEGER, C. A. A obrigação do Município de instalar e manter a Junta de Serviço Militar (JSM): ofensa da Lei do Serviço Militar de 1964 ao princípio da autonomia municipal. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, n. 1, v. 1, p. 19-45, 2014.

HÜLSENDEGER, C. A. O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes?. **Controle Externo: Revista do**

Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, p. 11-29, 2020.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: JusPodium, 2025. t. 2.

MOURÃO, L.; FERREIRA, D. R.; PIANCASTELLI, S. M. **Controle Democrático da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PARÁ. Lei Complementar n. 109, de 27 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (atualizada pela Lei Complementar n. 156/2022). **Diário Oficial do Estado**, Belém, 2016. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-complementar-n-109-2016-para-ementa-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para?origin=instituicao>. Acesso em 27 dez. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Ato n. 23, de 16 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado**, Belém, 2020. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-do-tcmpa-tcmpa?origin=instituicao>. Acesso em: 27 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 287, de 4 de dezembro de 1979. Aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, 5 dez. 1979. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/ec546e9e252ee4ce032565cc0071c428?OpenDocument>. Acesso em: 27 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Lei Complementar n. 63, de 1 de agosto de 1990. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Atualizada com a Lei Complementar n. 156/13. Atualizada conforme Acórdão do STF (ADI n. 4.191-RJ, DJE de 10.08.20). **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, 2 ago. 1990. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/lei_organica. Acesso em: 27 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual para Implantação de Sistemas de Controle Interno no Âmbito das Administrações Públicas Municipais e Estadual do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2017. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/documents/10180/81881016/MANUAL_CONTROLE_INTERNO%281%29.pdf. Acesso em: 1 dez. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Controle Interno Municipal: estudos e casos práticos**. Organizado por Eda Regina Doederlein Schwartz. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2023. Livro digital.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. 4.45902.00/12-9. Informação n. 017/2012. Órgão: Prefeitura Municipal de Ivoti.

Sistema de Controle Interno Municipal. Resolução n. 936/2012 desta Corte. Diretrizes. Esclarecimentos. Considerações. Conclusões. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 2012b. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/app/pesquisa/jurisprudencia/resultados>. Acesso em: 8 nov. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 936, de 12 de março de 2012. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 2012a. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-936-2012-dispoe-sobre-as-diretrizes-a-serem-observadas-na-estruturacao-e-funcionamento-do-sistema-de-controle-interno-municipal-e-da-outras-providencias?origin=instituicao&q=%22Controle%20Interno%22>. Acesso em: 24 set. 2023.

SILVA, J. A. da. O Município na Federação. *In*: MARTINS, I. G. da S.; GODOY, M. (coord.). **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1. p. 39-49.

A FUNÇÃO ORIENTATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS ESTATÍSTICOS PARA INDUZIR MELHORIAS NA EDUCAÇÃO

THE GUIDING ROLE OF THE COURTS OF ACCOUNTS AND THE USE OF STATISTICAL METHODS TO INDUCE IMPROVEMENTS IN EDUCATION.

Diogo Signor¹

Leticia Spindola de Faria²

Resumo: Este artigo discute o papel orientativo e pedagógico dos Tribunais de Contas no Brasil, destacando o uso de métodos estatísticos para induzir boas práticas e melhorar o desempenho das políticas públicas. A partir dos resultados da avaliação “Alfabetiza SC”, aplicada em Santa Catarina, no ano de 2023, observou-se que parte dos alunos catarinenses apresenta níveis insuficientes de alfabetização, mesmo em municípios que declaram investimentos elevados na área. Para entender quais fatores estão associados aos resultados em alfabetização, foi estimado um modelo econométrico cujos resultados indicam que características relacionadas à renda dos alunos, gestão escolar, rotatividade docente e especialização das escolas, por exemplo, estão associadas de forma estatisticamente significativa ao grau de alfabetização apresentado pelos alunos na avaliação aplicada. Assim, esse tipo de diagnóstico pode contribuir para uma atuação mais efetiva do controle externo, orientando os gestores na alocação eficiente de recursos públicos.

Palavras-chave: controle externo; Tribunal de Contas; métodos estatísticos; alfabetização; Santa Catarina.

Abstract: This paper discusses the guiding and pedagogical role of the Courts of Accounts in Brazil, highlighting the use of statistical methods to induce good practices and improve the performance of public policies. Based on the results of the “Alfabetiza SC” assessment, applied in Santa Catarina in 2023, it was observed that part of the students from Santa Catarina present insufficient literacy levels, even in municipalities that declare high investments in the area. To understand which factors are associated with literacy results, an econometric model was estimated whose results indicate that characteristics related to students’ income, school management, teacher turnover, and school specialization, for example, are statistically significantly associated with the degree of literacy presented by students in the applied assessment. Thus, this type of diagnosis can contribute to more effective external control performance, guiding managers in the efficient allocation of public resources.

Keywords: external control; Court of Accounts; statistical methods; literacy; Santa Catarina.

1 Doutor em Economia (UFSC). Auditor Fiscal de Controle Externo (TCE/SC).

2 Mestre em Economia (UFSC). Auditora Fiscal de Controle Externo (TCE/SC).

1 INTRODUÇÃO

As Cortes de Contas no Brasil, tradicionalmente associadas a uma atuação fiscalizatória e punitiva, têm atuado cada vez mais por meio de controles voltados à promoção de resultados e à indução de boas práticas, buscando prevenir falhas e irregularidades por meio da orientação e do fortalecimento das capacidades dos gestores públicos. Essa ampliação de funções do controle externo ocorre porque também é responsabilidade constitucional dos Tribunais de Contas proteger os direitos fundamentais e promover uma administração pública eficiente, o que se concretiza na análise da formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

Dado o viés atribuído pela Constituição Federal de 1988 aos Tribunais de Contas como órgãos fiscalizadores e julgadores, é possível que essas instituições atuem de forma articuladora, indutora, colaborativa e educadora, exercendo funções que vão além de fiscalizar ou julgar atos administrativos. Nesse sentido, destaca-se o papel orientativo e pedagógico dessas Cortes ao incentivarem boas práticas, fomentarem a qualidade das políticas públicas e facilitarem o compartilhamento de informações relevantes entre os diferentes atores envolvidos na gestão dos recursos públicos. Esse tipo de abordagem fortalece a correta atuação dos jurisdicionados e o controle social, contribuindo para uma cultura de otimização na aplicação desses recursos.

A forma orientativa e pedagógica de atuar das Cortes de Contas se traduz em diversas ações, como a emissão de recomendações nos trabalhos técnicos, produção de manuais e cartilhas instrucionais, realização de audiências e eventos formativos, divulgação de alertas, interpretações atualizadas das normas e jurisprudências, disposição de linhas de contato direto para resolução de dúvidas, entre outros. No entanto, para aprimorar a efetividade dessas ações de controle externo, é essencial que a atividade dos Tribunais seja fundamentada em evidências e em um diagnóstico robusto, o que pode ocorrer com a utilização de análises estatísticas avançadas.

Os jurisdicionados dos Tribunais de Contas são heterogêneos quanto às suas capacidades técnicas, financeiras, funcionais e até legais. No caso dos estados e municípios brasileiros, essas capacidades estão fortemente relacionadas ao seu porte e localização, embora a maior parte dos compromissos legais de prestar contas e de eficiência operacional sejam os mesmos. Dessa forma, os Tribunais, detentores de corpo técnico qualificado e de prerrogativas institucionais, podem difundir o conhecimento técnico e normativo que dispõem, visando orientar aqueles que estão sob sua jurisdição na execução de suas políticas públicas. Assim, o foco volta-se para a construção de uma administração pública mais eficiente e efetiva, promovendo uma relação transparente e colaborativa entre instituições de controle e jurisdicionados.

Este artigo busca apresentar como a utilização de métodos estatísticos avançados pode ampliar o impacto exercido pelo controle externo, em linha com o papel orientativo/pedagógico das Cortes de Contas, utilizando como base o

Levantamento³ realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre os resultados da avaliação de larga escala “Alfabetiza SC”, de 2023⁴. Desse modo, tem-se por objetivo contribuir para a formulação de políticas públicas que visem recompor a aprendizagem e melhorar os resultados educacionais desses estudantes, além de possibilitar que gestores, comunidade escolar e demais interessados possam compreender a realidade educacional de seu município.

A investigação descritiva dos dados, resultantes do trabalho citado no parágrafo anterior, apontaram fragilidades no processo de alfabetização do estado, considerando o elevado percentual de estudantes sem o aprendizado adequado e a quantidade de municípios com baixo percentual de alunos alfabetizados. Complementando a análise anterior, também foi comparado o investimento por aluno, realizado por cada município, e o respectivo percentual de alunos alfabetizados na rede municipal, que mostrou não haver uma relação direta entre essas duas variáveis, tornando necessária uma análise mais profunda dos fatores que ajudam a explicar os resultados em alfabetização obtidos pelos alunos catarinenses.

Esses resultados indicam que, apesar de haver políticas públicas educacionais destinadas a garantir a universalidade do acesso às escolas, há ainda muito a ser feito em relação à qualidade da educação ofertada aos estudantes. Assim, foi desenvolvida uma análise econométrica com bases nos dados da prova de larga escala juntamente com os dados do Censo Escolar, indicadores calculados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e informações cedidas pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, a fim de investigar quais fatores em nível de escola estão associados aos resultados alcançados pelos alunos.

Da análise estatística realizada, extrai-se que as escolas cujos educandos apresentaram desempenhos melhores na prova de alfabetização apresentam, em média, uma gestão escolar ativa com participação da comunidade, adotam estratégias para reduzir a discrepância educacional entre os alunos e possuem menor rotatividade de professores. Além disso, observou-se que escolas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental de forma isolada ou junto com o ensino infantil tendem a apresentar resultados mais elevados de proficiência em alfabetização do que as escolas que atendem concomitantemente mais etapas de ensino.

Conforme já discutido, os resultados dessa avaliação podem ser utilizados para ações que transcendem a ótica da regularidade e da conformidade, o que está em consonância com os princípios constitucionais que atribuem às Cortes de Contas o dever de proteção do direito fundamental à boa administração pública. É, portanto, um exemplo concreto da capacidade do controle externo em influenciar positivamente a formulação de políticas públicas utilizando instrumentos estatísticos a partir de uma abordagem pedagógica e orientativa.

3 Processo @LEV 25/80000156 - TCE/SC.

4 A Avaliação Alfabetiza SC é uma prova de larga escala implementada pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina para avaliar a proficiência em matemática e português dos alunos das redes públicas municipais e estadual. No estado, todos os 295 municípios tiveram pelo menos uma escola avaliada em 2023.

Para discutir de forma aprofundada as questões levantadas nesta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: a Seção 2 discute o papel orientativo dos tribunais de contas e o direito à educação com base no sistema normativo brasileiro; a Seção 3 apresenta um panorama da alfabetização da rede pública de ensino de Santa Catarina em 2023, a partir dos resultados da avaliação de larga escala “Alfabetiza SC”; a Seção 4 apresenta a metodologia estatística utilizada; a Seção 5 discute os resultados encontrados; e, por fim, a Seção 6 faz as considerações finais do trabalho.

2 O PAPEL ORIENTATIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seus artigos 70 e 71, determina as diversas funções e competências dos Tribunais de Contas e define essas instituições como uma das responsáveis por fiscalizar a Administração Pública. São classificados como órgãos independentes e autônomos, com a atribuição de auxiliar o Poder Legislativo, sem estar subordinado aos demais Poderes do Estado. Dentre suas competências, a CF/88 cita a realização, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, de inspeções e auditorias (art. 71, IV). Adicionalmente, o Artigo 70 asserta que os Tribunais de Contas possuem competência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Ao englobar a análise de legitimidade e economicidade, a CF/88 passou a considerar não só a análise formal da legalidade dos atos administrativos, mas também incluiu novos aspectos a serem analisados pelas Cortes de Contas, o que abrange o exame do desempenho dos agentes públicos e dos resultados das políticas públicas implementadas (Schabbach; Garcia, 2021). Assim, as ações de controle externo pelos Tribunais de Contas tornaram-se ainda mais necessárias na garantia e efetividade de direitos fundamentais, principalmente a partir de uma abordagem orientativa, pedagógica e colaborativa com os entes jurisdicionados.

Essa forma de atuação compreende a função orientativa e pedagógica dos Tribunais de Contas, que, conforme explica a doutrina de Carvalho Filho (2024), consiste em apoiar tecnicamente os órgãos e entidades jurisdicionados, com o objetivo de promover a melhoria da gestão pública. Essa atuação orientativa difere-se da função fiscalizatória ou sancionadora, e representa um importante instrumento pedagógico das Cortes de Contas – apesar de não haver previsão expressa dessa atribuição no rol das competências elencadas no artigo 71 da Constituição Federal brasileira.

Nesse sentido, o trabalho técnico exercido pelos Tribunais de Contas também pode apresentar aos gestores públicos oportunidades de melhorias através de recomendações, pareceres técnicos e diagnósticos com o objetivo de subsidiar sua atuação. Assim, a instituição atua preventivamente para evitar falhas e prejuízos e colabora para o uso eficiente dos recursos públicos, o que está inteiramente relacionado com a função orientativa mencionada anteriormente. Portanto, nota-

se que o foco das Cortes de Contas não está apenas na identificação de erros e aplicação de penalidades, havendo a presença de um caráter educativo nas auditorias ou outras ferramentas de trabalho, o que ultrapassa o mero exame da legalidade e conformidade dos atos administrativos (Grosser, 2019). Nesse cenário, as ações são orientadas à correção dos erros identificados e aprimoramento da atuação do gestor.

A utilização de instrumentos estatísticos possibilita avaliar aspectos da qualidade da política pública em maior nível de detalhamento, o que pode ajudar a fornecer um diagnóstico mais preciso para fundamentar as ações de controle (Rodrigues, 2014), aprimorando a atuação orientativa das Cortes de Contas, sobretudo no aspecto indutor das boas práticas de gestão. Esse aspecto se mostra ainda mais relevante quando se observa que a maioria dos municípios do Brasil frequentemente enfrenta limitações técnicas e estruturais para desenvolver políticas públicas inovadoras e de qualidade.

Especificamente em relação às políticas públicas educacionais, sabe-se que o direito à educação tem status de direito fundamental, apresentando a qualidade de direito público subjetivo e de prestação exigível. Ademais, a oferta de uma educação pública de qualidade é essencial para a promoção da equidade social.

Nesse cenário, as ações de controle externo pelos Tribunais de Contas tornam-se essenciais na efetivação desse direito, especialmente quando aliadas à análise estatística, que permite compreender objetivamente quais fatores estão associados a bons resultados e desempenho. Para tanto, a atuação das Cortes de Contas consideraria não só a prestação ou omissão do serviço educacional público, mas iria além. O uso de ferramentas estatísticas possibilitaria compreender o serviço sob a ótica da qualidade educacional, permitindo identificar quais fatores apresentam maiores impactos sobre a aprendizagem, o que fornece um subsídio assertivo para a (re)formulação de políticas públicas educacionais. Um exemplo é a análise detalhada do contexto socioeconômico familiar dos estudantes, que apresenta grande impacto no nível de aprendizagem dos alunos, sendo um dado fundamental para diagnosticar a eficácia da política pública (Hermany; Machado, 2021).

Sob essa ótica, compreende-se que o controle exercido pelos Tribunais de Contas é capaz de contribuir significativamente na efetivação de direitos fundamentais, especialmente se baseado no uso de análises estatísticas para fornecer diagnósticos das políticas públicas (Rodrigues, 2014).

É o que ocorre no “Levantamento Alfabetiza SC”, desenvolvido pelo TCE/SC, que apresenta um panorama detalhado acerca da alfabetização infantil no estado de Santa Catarina a partir de uma abordagem econométrica, utilizando indicadores de proficiência, nível de investimento público por aluno e fatores socioeconômicos. Essa atuação está alinhada ao dever de proteção dos direitos fundamentais, ao princípio da boa administração e em conformidade com a função orientativa dos Tribunais de Contas e demonstra um desempenho proativo, assertivo e concomitante permitindo que as políticas públicas sejam repensadas com celeridade e agilidade pelos gestores.

2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E SEU CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A necessidade de se estabelecer políticas públicas assertivas para a alfabetização deve-se ao fato dessa ser considerada uma etapa fundamental da educação de um indivíduo e estreitamente relacionada aos demais direitos dos educandos. O entendimento é tal que a garantia do padrão de ensino de qualidade, conforme previsto no artigo 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), está compreendida no conceito do direito público e subjetivo à educação, extrapolando a concepção de que o direito à educação estaria plenamente efetivado com a mera garantia de acesso. Nesse sentido, diversos fatores devem ser considerados para compreender a qualidade educacional: recursos adequados, professores alfabetizadores capacitados, materiais de qualidade, utilização de metodologias inovadoras e de tecnologias educacionais, dentre outros.

Ao analisar as legislações vigentes do Brasil, pode-se destacar os principais apontamentos no que se refere ao direito à educação e à alfabetização, sendo estes direitos subjetivos fundamentais de cada cidadão assegurados pela CF/88. O artigo 205 do supramencionado dispositivo estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 2025). Ademais, em complemento, o Artigo 206, inciso VII, além de determinar a garantia de padrão de qualidade, estabelece outros princípios, tais como: igualdade de condições para o acesso, liberdade do processo de ensino aprendizagem e pluralismo de ideias.

Outra importante legislação norteadora do tema é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Essa normativa complementa os dispositivos da Constituição ao afirmar, em seu artigo 2º, que a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Além disso, o Artigo 4º, inciso XI, enfatiza a importância da alfabetização ao destacar que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “XI – alfabetização plena e capacitação gradual para a leitura ao longo da educação básica” (Incluído pela Lei n. 14.407, de 2022) (Brasil, 2023, p. 10), entendendo ser requisitos indispensáveis para a efetivação dos direitos e para o desenvolvimento dos indivíduos.

Logo, a alfabetização não pode ser resumida a um ato mecânico de “saber escrever palavras” ou pela capacidade de “soletrar algumas letras”. Mais além, esse complexo processo de ensino e aprendizagem visa o reconhecimento e a compreensão de letras, sílabas e palavras que resultem na habilidade de ler e escrever, bem como na capacidade de se expressar e compreender as diferentes formas de comunicação (Soares, 2003).

Em 2017 foi aprovada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), um documento

de caráter normativo que define um conjunto de aprendizagens essenciais para todos os alunos da Educação Básica para que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento. Sobre a alfabetização, a BNCC estabelece que, nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, o foco da ação pedagógica deve ser a alfabetização. Dessa forma, busca-se oferecer oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética, desenvolvam outras habilidades de leitura e escrita e participem de práticas variadas de letramento (Brasil, 2018).

Em 2019, o Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019, instituiu a Política Nacional de Alfabetização, com os seguintes objetivos:

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Alfabetização:

- I - elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem no âmbito da alfabetização, da literacia e da numeracia, sobretudo nos primeiros anos do ensino fundamental, por meio de abordagens cientificamente fundamentadas;
- II - contribuir para a consecução das Metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação de que trata o Anexo à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014;
- III - assegurar o direito à alfabetização a fim de promover a cidadania e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do País;
- IV - impactar positivamente a aprendizagem no decorrer de toda a trajetória educacional, em suas diferentes etapas e níveis; e
- V - promover o estudo, a divulgação e a aplicação do conhecimento científico sobre literacia, alfabetização e numeracia (Brasil, 2019, p. 51-52).

Dessa forma, compreende-se do artigo apresentado que a alfabetização transcende o espaço e o tempo escolares.

No ano de 2022, a Lei n. 14.407, de 12 de julho de 2022, estabeleceu o compromisso da educação básica com a formação do leitor e o estímulo à leitura. Em 2023, o Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019 foi revogado pelo Decreto n. 11.556, de 2023, o qual instituiu o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, com a finalidade de garantir o direito à alfabetização das crianças brasileiras, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. O foco é assegurar que todos os estudantes brasileiros estejam alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental, além de recompor as aprendizagens, com ênfase na alfabetização de todas as crianças matriculadas no 3º, 4º e 5º ano, afetadas pela pandemia. As metas foram estipuladas até que atinjam a totalidade das crianças alfabetizadas em 2030.

Em suma, é de competência do Estado garantir o direito à educação de qualidade, sendo ela um direito universal, inalienável e alicerce indispensável para a capacidade de exercer em plenitude os demais direitos: humanos, sociais, econômicos, civis e políticos. Além disso, é inegável que o pleno desenvolvimento da escrita e leitura seja um fator condicionante para o aluno aprender o conteúdo das demais ciências e continuar sua trajetória de escolarização e aprendizado ao longo da vida. Contudo, constata-se que essa etapa de ensino ainda representa um desafio importante a ser superado.

A alfabetização precisa ser estratégica e devidamente estruturada, a fim de mitigar fatores que possam constituir empecilhos na formação dos estudantes para

que, ao menos dentro do ambiente escolar, estejam em igualdade de condições. Nesse sentido, justifica-se a preocupação dos órgãos de controle com o processo de apropriação da leitura e da escrita, cabendo a participação das Cortes de Contas no acompanhamento, avaliação e monitoramento dos resultados e da eficácia das políticas referentes à alfabetização dos alunos.

3 A ALFABETIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE SANTA CATARINA

A Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina desenvolveu em 2023, em regime de colaboração com os municípios, a Política de Alfabetização do Território Catarinense com o objetivo de garantir uma educação de qualidade para os estudantes. Uma das ações dessa política foi avaliar os estudantes matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental, nas escolas das redes municipal e estadual, nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática. Essa avaliação, denominada Alfabetiza SC⁵, foi aplicada em 2023 para mais de 80 mil alunos, sendo avaliada pelo menos uma escola em cada um dos 295 municípios do estado.

Cabe salientar que os resultados de Língua Portuguesa são subdivididos em “Português” e “Escrita e Leitura”, que se diferem devido ao fato de a avaliação de Português ser baseada apenas em questões objetivas, enquanto a de Escrita e Leitura inclui uma etapa adicional de produção textual. Nesse sentido, o resultado de Escrita e Leitura contempla os resultados nas avaliações objetiva e escrita. Outro detalhe é que Português e Matemática estão em escalas distintas, não podendo ser comparados diretamente.

Com base nos resultados obtidos, os estudantes foram classificados em padrões de desempenho que permitem identificar seu nível de proficiência e correspondem a um conjunto de habilidades que desenvolveram. Portanto, o nível de proficiência é uma medida síntese do desempenho da população ou de um grupo de alunos. O cálculo é feito somando as proficiências individuais dos alunos e dividindo pelo número efetivo de alunos, de modo que podem ser alcançados quatro níveis de proficiência: Abaixo do Básico, Básico, Proficiente e Avançado⁶. A explicação de cada nível é apresentada no Quadro 1.

5 A Alfabetiza SC faz parte do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, ao qual o estado de Santa Catarina aderiu. O Compromisso teve adesão de 99,3% dos municípios catarinenses.

6 Disponível em: <https://avaliacaoemonitoramentosantacatarina.caeddigital.net/#!/sistema>. Acesso em: 17 jul. 2025.

Quadro 1 - Classificação dos padrões de desempenho utilizado na avaliação Alfabetiza SC

Avançado: estudantes com desenvolvimento além do esperado para a sua etapa de escolaridade, os quais precisam de estímulos para continuar avançando no processo de aprendizagem.
Proficiente: estudantes que consolidaram o desenvolvimento das habilidades e competências previstas para a etapa de escolaridade. Entretanto, ainda requerem ações para aprofundar a aprendizagem.
Básico: estudantes que ainda não demonstram ter desenvolvido adequadamente as habilidades e competências essenciais para a sua etapa de escolaridade. Demandam atividades de reforço na aprendizagem.
Abaixo do básico: estudantes com carência de aprendizagem para o desenvolvimento das habilidades e competências mínimas requeridas para a conclusão da etapa de escolaridade em que se encontram. São estudantes que necessitam de ações pedagógicas de recuperação.

Fonte: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAED (2023)⁷.

Dessa forma, pode-se compreender que os estudantes inseridos nos grupos “Básico” e “Abaixo do Básico” representam os alunos que não apresentam nível educacional adequado, compondo o grupo mais vulnerável e que deve ser objeto de uma análise mais detalhada. Já os alunos dos grupos “Proficiente” e “Avançado” representam os estudantes que possuem, ao menos, nível adequado de aprendizagem. A primeira informação que cabe analisar é o resultado agregado ao nível de Estado, que considera a média para todas as unidades da rede estadual, o conjunto de todas as escolas das redes municipais e o total da rede pública.

O conjunto indiscriminado das redes municipais e estadual será apresentado na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Resultado agregado para o Estado das redes estadual, municipal e pública (2023)

Rede	Língua Portuguesa	Matemática	Escrita e Leitura
Estadual	Proficiente	Proficiente	Proficiente
Municipal	Proficiente	Proficiente	Proficiente
Pública	Proficiente	Proficiente	Proficiente

Fonte: elaborada pelos autores. Resultados da avaliação Alfabetiza SC 2023 – compartilhados pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED/SC (2024).

Conforme se observa, os resultados da rede estadual e municipal, em português, matemática, escrita e leitura foram classificados com padrão de desempenho “proficiente” nas disciplinas avaliadas, com taxa de participação⁸ de

⁷ Disponível em: <https://avaliacaoemonitoramentosantacatarina.caeddigital.net/#!/sistema>. Acesso em: 01 dez. 2024.

⁸ A taxa de participação indica o número de alunos que efetivamente participaram da avaliação. O cálculo é feito dividindo o número de alunos efetivos pelo total de alunos previstos e depois multiplicando o quociente por cem. “Alunos previstos” é o número de alunos previsto para a avaliação e mede o grau de abrangência planejada para a avaliação; já “Alunos efetivos” mensura o número de alunos que participaram efetivamente da avaliação e mede o grau de abrangência efetiva da avaliação. O cálculo consiste em contar os alunos que deram pelo menos uma resposta válida ao teste.

cerca de 80%. Nesse cenário, o desempenho da rede pública de Santa Catarina, isto é, o resultado agregado das escolas municipais e estaduais, foi considerado proficiente, um cenário geral aparentemente favorável em termos do que se espera de alfabetização dos alunos. Contudo, a análise desagregada desses resultados chama a atenção. Para organizar os resultados e melhorar a apresentação, as subseções a seguir apresentarão os resultados por categorias de avaliação.

3.1 RESULTADO DOS MUNICÍPIOS

Em relação aos resultados por município, serão apresentados os resultados agregados da rede estadual e municipal para cada município. Isto é, o município será caracterizado com base em todas as unidades de ensino públicas participantes da avaliação, sejam elas da rede estadual ou municipal. Nessa classificação, foram considerados todos os municípios do estado catarinense, independente da taxa de participação. Dessa forma, foram incluídos municípios com taxas de participação baixas, tais como 23% e 31%.

Tabela 2 – Quantidade de municípios por resultado de escala de proficiência (2023)

Escala de Proficiência	Português	Matemática	Escrita e Leitura
Abaixo do Básico	0	1	0
Básico	21	11	32
Proficiente	270	281	261
Avançado	4	2	2

Fonte: elaborada pelos autores. Resultados da avaliação Alfabetiza SC 2023 – compartilhados pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED/SC (2024).

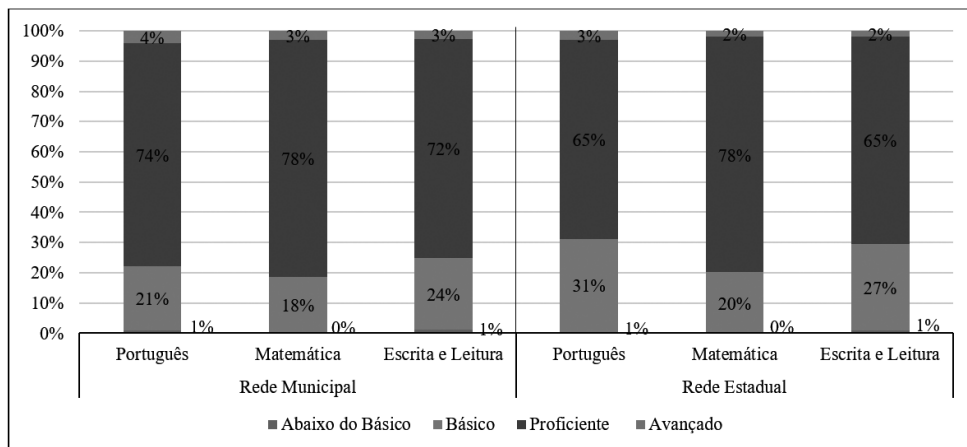
Quanto aos resultados de proficiência em Português, conforme a Tabela 2, nenhum município foi considerado “Abaixo do Básico”; 21 foram classificados como “Básico” e a maioria, isto é 270 (91,5%), foi caracterizado como “Proficiente”. Por outro lado, quatro municípios foram considerados com nível “Avançado” em português: Capão Alto, Serra Alta, Galvão e Arroio Trinta. Em Matemática, apenas um município foi considerado “Abaixo do Básico” (Marema) e 11 foram classificados como “Básico”. A maioria, isto é 91% dos municípios, foi considerada “Proficiente”, sendo apenas 2 considerados “Avançados”: Capão Alto e Pedras Grandes.

Destaca-se, que o município de Capão Alto foi classificado como avançado tanto no ensino de Português quanto no de Matemática. Em Leitura e Escrita, nota-se que os resultados divergiram em relação aos resultados de português, de modo que nenhum município foi caracterizado como “Abaixo do Básico”; 32 como “Básico”; 261 como “Proficiente”; e apenas 2 como “Avançado”: São João do Oeste e Arroio Trinta, sendo o último proficiente também em Português, conforme apresentado no parágrafo anterior.

3.2 RESULTADO DAS ESCOLAS

Nessa classificação, será apresentada a distribuição da quantidade de escolas, diferenciando-as pela rede, de acordo com as escalas de proficiência. A partir desses dados pode-se analisar se há alguma discrepância significativa dos resultados obtidos pelas redes de ensino, com o objetivo de compreender qual rede apresenta os resultados mais favoráveis em termos de qualidade educacional.

Figura 1 – Resultado comparado de proficiência das escolas da rede estadual e municipal em português, matemática e escrita e leitura (2023)



Fonte: elaborada pelos autores. Resultados da avaliação Alfabetiza SC 2023 – compartilhados pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED/SC (2024).

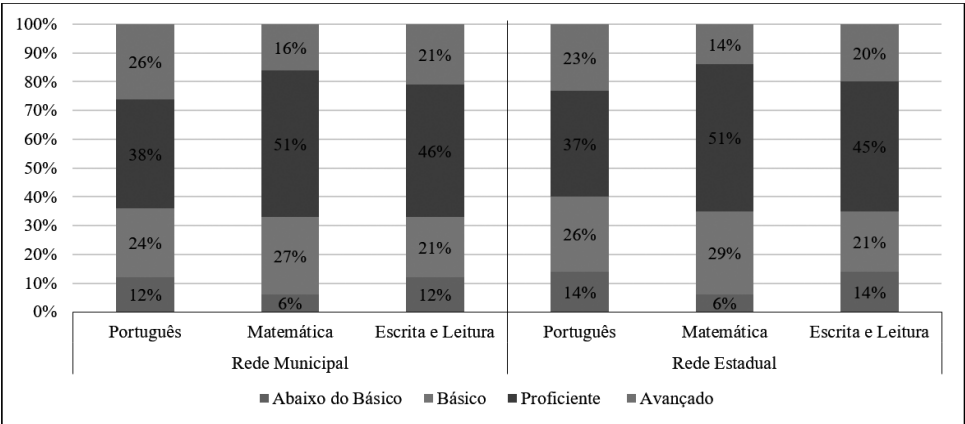
Observa-se na Figura 1 que, em geral, a rede municipal apresenta um desempenho melhor quando comparada com a rede estadual, apresentando uma proporção maior de escolas classificadas como “Proficiente e Avançado” nas três disciplinas avaliadas, com destaque maior para as provas de Português e Escrita e Leitura. Esse padrão de resultados superiores na rede municipal pode ser indicativo de diferentes contextos e abordagens pedagógicas nas redes de ensino, por exemplo, a rede municipal poderia estar oferecendo melhores condições de ensino ou recursos mais adequados. Contudo, embora a rede municipal tenha obtido resultado superior no geral, existe ainda um percentual significativo de unidades escolares caracterizadas com padrão de desempenho “Básico e Abaixo do Básico”. De forma semelhante, a rede estadual apresenta níveis expressivos de escolas classificadas nos padrões “Básico e Abaixo do Básico”.

3.3 RESULTADO DOS ALUNOS

Ainda que a caracterização dos resultados entre estado, municípios e a discriminação entre as redes estadual e municipais sejam relevantes para compreender a realidade educacional do estado de Santa Catarina, é fundamental que essa análise seja ainda mais aprofundada e detalhada, identificando o nível de proficiência dos estudantes. Nesse sentido, a Figura 2 apresenta que as redes municipais e estadual apresentaram distribuição de alunos nos padrões de proficiência com grande semelhança, o que indica não haver, aparentemente, uma diferença expressiva no processo educativo entre as diferentes redes.

A Tabela 3, por sua vez, apresenta o panorama geral do desempenho dos alunos da rede pública.

Figura 2: Resultado comparado de proficiência dos alunos da rede estadual e municipal em Português, Matemática e Escrita e Leitura



Fonte: elaborada pelos autores. Resultados da avaliação Alfabetiza SC 2023 – compartilhados pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED/SC (2024).

Tabela 3 – Resultado de proficiência dos alunos da rede pública em Português, Matemática e Escrita e Leitura

Escala de Proficiência/ Quantidade de alunos	Rede Pública		
	Português	Matemática	Escrita e Leitura
Abaixo do Básico	10.500 (12%)	5.220 (6%)	10.459 (13%)
Básico	20.503 (24%)	23.178 (27%)	16.956 (21%)
Proficiente	31.680 (38%)	43.422 (51%)	37.288 (45%)
Avançado	21.368 (25%)	13.541 (16%)	17.068 (21%)
Total de alunos avaliados	84.051	85.361	81.771

Fonte: elaborada pelos autores. Resultados da avaliação Alfabetiza SC 2023 – compartilhados pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED/SC (2024).

No geral, com base nas informações apresentadas na Figura 2 e na Tabela 3, os alunos catarinenses da rede pública demonstraram um melhor desempenho em Matemática em comparação com Português e Escrita e Leitura. Em contrapartida, se mostra relevante o percentual de alunos nos níveis “Básico e Abaixo do Básico” nas três disciplinas. Em Santa Catarina, de acordo com os resultados, cerca de 31.000 (36%) alunos não possuem aprendizado adequado em português, isto é, apresentaram nível de proficiência “Básico e Abaixo do Básico”; 28.398 (33%) não possuem aprendizado adequado em matemática; e 27.415 (34%) não possuem aprendizado adequado em escrita e leitura. Adicionalmente, 29 municípios obtiveram percentual de alunos alfabetizados inferior a 50%.

Por mais que as avaliações padronizadas de proficiência não sejam capazes de mensurar inteiramente a qualidade educacional de uma escola, uma vez que existem diversos fatores complexos que compõe o conceito de educação de qualidade, elas possuem grande potencial para avaliar a qualidade educacional e balizar o desenvolvimento de políticas públicas, mesmo diante de suas limitações. Por exemplo, esses resultados apontam a existência de possíveis fragilidades no processo de alfabetização ou, pelo menos, a existência de um percentual significativo de alunos com habilidades inferiores às exigidas para a referida etapa de ensino, o que demonstra a existência de uma margem considerável para serem realizadas melhorias.

A análise descritiva realizada dos dados, contudo, se limita a apenas mostrar a situação temporal do caso em estudo, não conseguindo dar mais orientações sobre o que pode ser feito para melhorar os dados observados. Ou seja, apresenta a situação encontrada sem dar maiores detalhes sobre o que pode estar relacionado com desempenhos melhores ou piores dos estudantes. Uma variável comumente utilizada para explicar os resultados obtidos, seja em educação ou outra política pública, são os recursos financeiros alocados na ação em questão.

3.4 RELAÇÃO INVESTIMENTO POR MATRÍCULA E PROFICIÊNCIA EM ALFABETIZAÇÃO

Esta subseção tem como objetivo tão somente trazer à luz o confronto entre valores dispendidos e os resultados alcançados, a fim de permitir a análise da eficiência e eficácia dos gastos. Assim, realizou-se uma comparação entre os valores investidos por aluno por cada município e os percentuais de alunos alfabetizados correspondentes. Por mais que seja uma análise geral, serve como indicador para o aprofundamento da discussão.

A análise de gastos por aluno visa comparar o “investimento educacional por aluno”⁹ realizado pelo município com o seu percentual de alunos alfabetizados. O indicador “investimento educacional por aluno”, utilizado neste levantamento, é calculado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

9 O indicador “investimento por aluno” é apresentado no Painel da Meta 20. Disponível em: <https://painetransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/PneMeta20/index.html>.

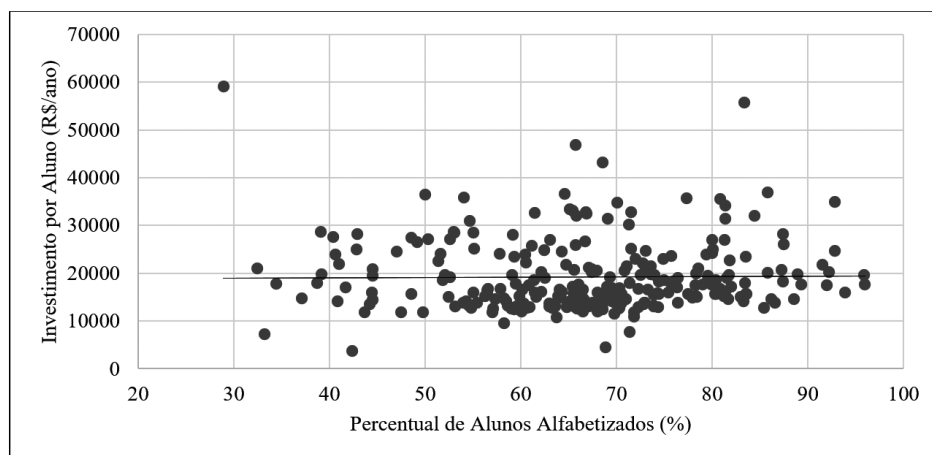
(SIOPE)¹⁰ e refere-se ao ano de 2023, tendo por finalidade dimensionar o gasto educacional médio por aluno. O cálculo é feito da seguinte forma:

$$\text{Investimento educacional por aluno} = \frac{\text{Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino}}{\text{Número total de alunos matriculados}} \quad (1)$$

Caso o município esteja investindo valores significativos, mas apresentando baixos índices de alfabetização, haverá uma necessidade de investigar as causas subjacentes, o que poderá ser realizado através de fiscalizações futuras pelas instituições de controle. Por outro lado, um bom desempenho com investimentos modestos pode sugerir que a gestão está otimizando os recursos e aplicando-os de forma eficiente, o que viabiliza a discussão de quais fatores possuem maiores efeitos na qualidade educacional. A Figura 3, a seguir, apresenta a relação entre o percentual de alunos alfabetizados e o valor médio investido por aluno de cada município.

A partir dessa análise, percebe-se que a linha de tendência é praticamente horizontal, o que sugere, visualmente, não existir uma relação clara entre o investimento por aluno e a taxa de alfabetização, ou seja, a correlação é fraca. Desse modo, aumentar significativamente o investimento por aluno não necessariamente resultará em um aumento de alunos alfabetizados. Por outro lado, indica que, mesmo com investimentos modestos, é possível alcançar níveis altos de alfabetização, sugerindo que existem variáveis educacionais que são mais eficientes para se alocar recursos.

Figura 3 – Relação Investimento por aluno e percentual de alunos alfabetizados (2023)



Fonte: elaborada pelos autores. Dados do SIOPE e resultados da avaliação Alfabetiza SC 2023 (Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, 2024).

¹⁰ Disponível em: <http://fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 12 nov. 2024.

Ainda na Figura 3, também é possível notar a alta dispersão dos dados, sugerindo que há outros fatores influenciando a alfabetização, além do investimento financeiro, conforme citado anteriormente. A maioria dos dados está concentrada entre os níveis 50% e 90% de alfabetização e a maioria dos investimentos por aluno está na faixa entre R\$10.000,00 a R\$30.000,00. Porém, o destaque desse gráfico é para os casos extremos (*outliers*). Existem alguns pontos significativamente acima da média no eixo do investimento por aluno indicando municípios em que o gasto por aluno é muito alto, mas que não possuem uma taxa de alfabetização proporcionalmente elevada. Da mesma forma, existem municípios cujo investimento por aluno é um dos menores, mas o percentual de alunos alfabetizados é de quase 70%.

Em suma, a Figura 3 sugere que apenas aumentar o investimento por aluno não garante melhores resultados na alfabetização. Políticas educacionais mais eficazes precisam considerar outros fatores. Ou seja, é necessária a compreensão de quais são os fatores que possuem maiores impactos positivos na aprendizagem a fim de nortear a alocação de recursos educacionais e atingir maior eficiência e eficácia.

Essa análise reforça a necessidade de uma gestão cada vez mais transparente em relação aos gastos educacionais, a fim de possibilitar a avaliação de como os recursos estão sendo utilizados na oferta de educação municipal. É importante destacar que o indicador de investimento por aluno não deve ser considerado de forma isolada. Fatores como a qualidade da formação dos professores, infraestrutura das escolas e o contexto socioeconômico dos estudantes das unidades escolares influenciam diretamente o processo de ensino e aprendizagem, especialmente no processo de alfabetização.

A fim de estimar os fatores que ajudam a explicar as diferenças nos resultados de alfabetização observados no estado, a próxima seção apresentará a metodologia utilizada para realizar a análise de regressão linear. Seu resultado pode servir como subsídio no desenvolvimento de políticas públicas para tornar o investimento mais assertivo e eficiente.

4 METODOLOGIA

Para analisar os fatores que estão associados ao desempenho dos alunos da rede pública de ensino catarinense na avaliação de proficiência em alfabetização aplicada em 2023 (Alfabetiza SC), foram estimados três modelos de regressão linear com diferentes variáveis explicativas, todas em nível de escola, que é a menor desagregação de informações disponível. Os resultados foram estimados para as três avaliações aplicadas: Língua Portuguesa, Matemática e Língua Portuguesa-Escrita e Leitura¹¹, que são apresentados na seção de resultados de forma individualizada.

Os dados utilizados provêm das seguintes fontes: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Censo Escolar de

11 Que será denominada na sequência do texto apenas como “Escrita e Leitura”.

2023, Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC), Avaliação Alfabetiza SC (2023) e do Painel de Infraestrutura das Escolas Catarinenses 2023, elaborado pelo TCE/SC.

Para que as análises pudessem ser executadas, foram adotados alguns critérios de seleção das escolas para compor a base de dados, como os de número mínimo de 10 alunos previstos para serem avaliados e participação mínima de 70% no dia da avaliação¹², além de ter o Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) de 2023, calculado e divulgado, e todas as informações necessárias divulgadas no Censo Escolar de 2023. As escolas que não atenderam a algum desses critérios foram excluídas da amostra. Uma escola que fornece educação infantil, anos iniciais e ensino médio, sem disponibilizar os anos finais do ensino fundamental, por ser única no Estado, também foi excluída para não viesar os resultados.

Foram avaliadas e divulgadas as notas médias de proficiência, por avaliação aplicada, de 2.224 escolas de Santa Catarina. Após a aplicação dos critérios para seleção das escolas, restaram 1.371 para avaliar o resultado de proficiência em Língua Portuguesa, 1.411 para avaliar o resultado de proficiência em Matemática e 1.309 para avaliar o resultado de proficiência em Escrita e Leitura. O principal critério de exclusão de escolas da base de dados foi a falta de informação referente ao INSE. O critério de participação mínima de 70% dos alunos previstos no dia da prova é a principal explicação para a diferença no tamanho das bases de dados por tipo de avaliação.

Os modelos utilizados para estimar a relação entre as variáveis selecionadas e o resultado médio de proficiência em alfabetização dos alunos das escolas da rede pública de ensino de Santa Catarina são os de Regressão Linear (RL) padrão¹³, de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) com distribuição gama e de Regressão Linear Robusto (RLR)¹⁴. O método de RL foi utilizado num primeiro momento para especificar o modelo que seria utilizado, com base no teste de diferentes variáveis explicativas e comparação entre seus valores R^2 ajustado, AIC e BIC. Os resultados desses testes são apresentados no Apêndice, Tabela 8.

Sobre essa primeira análise realizada, diferentes modelos de regressão linear múltipla foram estimados para identificar os fatores que se associam ao desempenho médio das escolas de forma consistente. Com base na significância dos parâmetros dos estimadores das variáveis utilizadas nos Modelos 1 a 5, o modelo 6 foi especificado como sendo o mais relevante para as análises seguintes. Ele explica uma proporção razoável da variação do desempenho médio das escolas e, ao mesmo tempo, mantém uma especificação mais simples – isto é, devido à sua combinação de qualidade de ajuste, medido pelo R^2 ajustado de 0,3236, e

12 Para a divulgação das notas da Prova SAEB, o INEP adota o critério mínimo de 10 alunos por turma e participação mínima de 80%. No caso deste trabalho, foram adotados critérios mais flexíveis para ampliar o número de escolas da base de dados. Foram realizados testes com uma base de dados de escolas que tiveram participação mínima de 80% dos alunos previstos e os resultados não apresentaram diferenças significativas para a base de referência (a de 70% de participação).

13 Denomina-se aqui como “padrão” por utilizar o modelo de regressão linear de mínimos quadrados ordinários, que segue as suposições clássicas de estimação, ou seja, de distribuição normal e homoscedasticidade do termo de erro.

14 Que utiliza o método *MM-Estimator*. Para mais informações sobre esse método, ver Yohai (1987).

parcimônia estatística, dada pelos critérios de AIC (13471,18) e BIC (13565,20).

O Modelo 6 se diferencia dos Modelos 1 a 3 principalmente por desagregar o indicador médio de estrutura das escolas e analisar os indicadores específicos mais relevantes de forma individual, como os indicadores de itens de informática e laboratoriais (ILab), de presença de espaços para prática esportiva e recreação (IEsp) e de itens de apoio pedagógicos (IPed). Ele também exclui algumas variáveis utilizadas nos modelos anteriores por não apresentarem significância estatística explicativa, como a proporção de docentes efetivos (DocEfet), se a escola é ou não da rede municipal de ensino (RMun), se a escola teve escolha da direção via processo democrático (GDemo6), características biológicas dos alunos da escola, como a proporção de alunas (MatF) ou de alunos(as) com cor da pele autodeclarada como não branca (MatNB)¹⁵, e a presença de associação de pais ou de pais e mestres (APM). A exclusão das variáveis apresentadas no parágrafo anterior contribuiu para a especificação mais parcimoniosa do Modelo 6, que utiliza as variáveis descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis explicativas utilizadas nos modelos de regressão linear RL, MQG e RLB

Variável explicativa	Descrição	Fonte dos dados
INSE23	Indicador socioeconômico – indicador calculado com base no questionário socioeconômico respondido pelos alunos que participaram da prova SAEB em 2021. Variável utilizada como indicador de renda média dos alunos da escola.	INEP 2023
RegDoc	Regularidade docente – esse indicador tem por objetivo avaliar a regularidade do corpo docente nas escolas de educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos (2019 a 2023). O indicador varia de 0 a 5, quanto mais próximo de 0, mais irregular é o vínculo do docente com a escola e quanto mais próximo de 5, mais regular.	INEP 2023
FAdeq	Formação adequada – indica o percentual de docentes que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental da escola de acordo com a adequação de sua formação com a disciplina que leciona.	INEP 2023
ATur	Alunos por turma – variável que indica a quantidade média de alunos por turma na escola. É a relação entre o número de alunos previstos para realizar a avaliação pelo total de turmas de 2º ano da escola.	Alfabetiza SC
DP	Desvio padrão - medida de dispersão que indica o quanto os dados estão dispersos em relação à média de proficiência. Seu cálculo é realizado calculando a raiz quadrada do quociente da divisão do somatório das diferenças entre as proficiências e sua média, dividida pelo número de observações. Essa variável foi utilizada como <i>proxy</i> da heterogeneidade no aprendizado dos alunos da escola.	Alfabetiza SC
Part	Taxa de participação - Percentual de alunos que efetivamente participaram da avaliação, mede o grau de adesão da população ou de um grupo de alunos à iniciativa e ajuda a julgar a representatividade dos resultados de desempenho. O cálculo é feito dividindo o número de efetivos pelo de previstos e depois multiplicando o quociente por cem.	Alfabetiza SC

15 As desigualdades de cor (Ferrão *et al.*, 2001) e de gênero (Soares, 2005; Albanez; Ferreira; Franco, 2002) já foram analisadas em outros trabalhos, captando efeitos significativos na proficiência dos alunos. Contudo, tal efeito não foi observado nos modelos aqui apresentados.

Variável explicativa	Descrição	Fonte dos dados
EEns _n	Etapas de ensino ofertadas – variável categórica transformada em <i>dummies</i> de controle que indica quais etapas de ensino são ofertadas pela escola. Utilizada como indicador da especialização e tamanho da escola, em que o subscrito "n" de EEns _n diz respeito às escolas que atendem apenas: 1 – ensino infantil e anos iniciais do ensino fundamental (EF); 2 – anos iniciais do EF; 3 – educação infantil, anos iniciais e finais do EF; 4 – anos iniciais e finais do EF; e, 5 – anos iniciais e finais do EF e ensino médio. EEns ₂ é a categoria base.	INEP (Censo Escolar 2023)
EUrb	Escola urbana – variável dicotômica (1 = sim; 0 = não) que indica se a escola está localizada ou não na área urbana do município.	INEP (Censo Escolar 2023)
ConEsc	Conselho escolar – variável dicotômica que indica se a escola possui conselho escolar em funcionamento.	INEP (Censo Escolar 2023)
ILab	Indicador de itens tecnológicos e laboratoriais - indicador criado com base nos dados declarados do Censo Escolar de 2023 para quantificar as informações de atendimento das necessidades de infraestrutura das escolas relacionadas à existência de itens tecnológicos e laboratoriais.	Painel de Infraestrutura das Escolas Catarinenses (2023)
IPeda	Indicador de espaços e itens pedagógicos - indicador criado com base nos dados declarados do Censo Escolar de 2023 para quantificar as informações de atendimento das necessidades de infraestrutura das escolas relacionadas à existência de espaços e itens pedagógicos.	Painel de Infraestrutura das Escolas Catarinenses (2023)
IEsp	Indicador de espaço para prática esportiva e recreativa - indicador criado com base nos dados declarados do Censo Escolar de 2023 para quantificar as informações de atendimento das necessidades de infraestrutura das escolas relacionadas aos espaços para prática esportiva e recreativa.	Painel de Infraestrutura das Escolas Catarinenses (2023)
Pop_5000	População até 5.000 habitantes - variável dicotômica que indica os municípios com população igual ou inferior a 5.000 habitantes. Dadas as características desses municípios, que apresentam uma rede educacional pequena e maior proximidade entre escola e comunidade, optou-se por utilizar esta variável como controle.	IBGE – Censo Demográfico de 2022

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

A Tabela 4, por sua vez, apresenta a estatística descritiva dos valores de todas as variáveis testadas nos modelos de regressão, explicada e explicativas, utilizando como base o modelo RL para os resultados de proficiência em Língua Portuguesa. Pelo fato de serem utilizados os valores das variáveis em nível na estimação dos modelos, para melhor apresentação dos coeficientes, as variáveis apresentadas na forma de indicadores ou proporções tiveram seus valores multiplicados por 100.

Tabela 4 – Estatística descritiva das variáveis explicada e explicativas utilizadas no modelo RL para os resultados de proficiência em Língua Portuguesa

Variável	Média	Desvio-Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
RP	631,07	39,75	634,00	463,00	784,00
INSE23	5,48	0,25	5,49	4,33	6,26
DocEfet	47,39	20,89	46,87	0,00	100,00
RegDoc	247,51	60,46	249,40	90,52	433,57
FAdeq	90,61	10,59	93,00	16,00	100,00
ATur	23,12	5,40	23,50	8,50	37,50
DP	92,51	17,29	93,41	8,75	164,89
Part	85,07	6,96	85,00	70,00	100,00
RMun	0,80	0,40	1,00	0,00	1,00
EEEns _n	3,02	1,24	3,00	1,00	5,00
EUrb	0,83	0,38	1,00	0,00	1,00
APM	0,94	0,23	1,00	0,00	1,00
ConEsc	0,88	0,32	1,00	0,00	1,00
GDemo6	0,30	0,46	0,00	0,00	1,00
IMedio	71,86	11,42	73,16	17,82	96,61
MatNB	32,73	20,61	27,96	0,50	99,67
MatF	48,56	3,18	48,64	36,64	65,57
ILab	62,57	17,14	64,90	11,57	100,00
IPeda	63,58	17,65	66,00	0,00	100,00
IEsp	63,18	23,61	69,89	0,00	100,00
IInfra	87,76	5,20	87,82	45,83	100,00
IAlim	82,20	20,17	90,00	0,00	100,00
Pop_5000	0,08	0,27	0,00	0,00	1,00

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Definidas as variáveis que comporiam o modelo final, o modelo 6, foram executados testes de homoscedasticidade e normalidade dos termos de erro com nos testes de Breusch-Pagan¹⁶, Jarque Bera¹⁷ e Shapiro-Wilk¹⁸, que indicaram os

16 O valor do teste Breusch-Pagan (BP) é de 68,375, com 16 graus de liberdade, e p-valor igual a 0,00, indicando que a hipótese nula de homoscedasticidade (variância constante dos resíduos) deve ser rejeitada. Isso sugere a presença de heteroscedasticidade nos resíduos do modelo, o que pode impactar a validade das inferências estatísticas, especialmente dos erros padrão e dos testes de significância.

17 O valor de X-quadrado do teste Jarque-Bera é de 148,11, com 2 graus de liberdade, sendo o p-valor igual a 0,00. Dessa forma, rejeita-se a hipótese nula de que os resíduos seguem uma distribuição normal. Este resultado indica que os resíduos do modelo apresentam desvios significativos da normalidade, o que pode afetar os intervalos de confiança e testes de hipótese.

18 O valor do teste de Shapiro-Wilk é de 0,98234, com p-valor igual a 0,00. Novamente, a hipótese nula de normalidade dos resíduos é rejeitada. Esse teste confirma a conclusão do Jarque-Bera sobre a não normalidade dos resíduos.

problemas de heteroscedasticidade e não normalidade. Contudo, o teste VIF não indicou presença significativa de multicolinearidade entre as variáveis explicativas. Logo, por não dependerem dos pressupostos clássicos do método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), os métodos de estimação de mínimos quadrados generalizados e de regressão robusta foram calculados para o modelo especificado para verificar a consistência dos parâmetros do método de regressão linear por MQO.

De forma geral, os modelos podem ser apresentados pela seguinte fórmula:

$$RP_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_{i1}INSE23 + \hat{\beta}_{i2}RegDoc + \hat{\beta}_{i3}FAdeq + \hat{\beta}_{i4}ATur + \hat{\beta}_{i5}DP + \hat{\beta}_{i6}Part + \hat{\beta}_{i7}EEEns_j + \hat{\beta}_{i8}EUrb + \hat{\beta}_{i9}ConEsc + \hat{\beta}_{i10}ILab + \hat{\beta}_{i11}IPeda + \hat{\beta}_{i12}IEsp + \hat{\beta}_{i13}Pop_{5000} + \hat{\mu}_i, \quad (2)$$

em que RP_i é o Resultado de Proficiência, a variável explicada, com identificando os resultados para as três avaliações aplicadas (Língua Portuguesa, Matemática e Leitura e Escrita), $\hat{\alpha}$ é a estimativa do valor constante (intercepto), os $\hat{\beta}_i$, com i , são as estimativas dos parâmetros dos modelos, que multiplicam as variáveis apresentadas na Tabela 16, e $\hat{\mu}_i$ é a estimativa do termo de erro estocástico.

A próxima seção apresenta e analisa os resultados obtidos na estimação do modelo principal a partir de três metodologias para assegurar a confiabilidade no efeito das variáveis explicativas sobre o resultado de proficiência nas três avaliações de alfabetização aplicadas.

5 RESULTADOS

Conforme apresentado na metodologia, para ter maior confiabilidade nos sinais e significâncias dos parâmetros, foram elaboradas duas outras estimações a partir do modelo especificado (modelo 6) de Regressão Linear (RL), uma utilizando o método de mínimos quadrados generalizados com distribuição gama (MQG) e outra com erros padrão robustos (RLB). Os resultados podem ser observados na sequência, na Tabela 5.

Tabela 5 – Resultados dos modelos de regressão linear (RL, MQG e RLB) das três avaliações de alfabetização aplicadas (Língua Portuguesa, Matemática e Leitura e Escrita) para os alunos do 2º ano do ensino fundamental da rede estadual de SC em 2023

Variáveis	Proficiência em L. Portuguesa			Proficiência em Matemática			Proficiência em Escrita e Leitura		
	RL	MQG	RLB	RL	MQG	RLB	RL	MQG	RLB
Intercepto	424.68 ‡ (23.14)	424.14 ‡ (23.2)	430.61 ‡ (25.28)	336.14 ‡ (19.48)	338.39 ‡ (19.37)	321.49 ‡ (20.8)	359.89 ‡ (20.81)	362.97 ‡ (20.83)	365.67 ‡ (22.53)
INSE23	40.66 ‡ (3.73)	40.79 ‡ (3.74)	39.89 ‡ (3.93)	32.51 ‡ (3.25)	32.42 ‡ (3.23)	35.21 ‡ (3.30)	46.94 ‡ (3.33)	46.85 ‡ (3.34)	47.66 ‡ (3.47)
RegDoc	0.05 ‡ (0.02)	0.05 ‡ (0.02)	0.05 ‡ (0.02)	0.03 □ (0.01)	0.03 □ (0.01)	0.04 ‡ (0.01)	0.03 * (0.02)	0.03 * (0.02)	0.02 (0.01)
FAdeq	0.06 (0.09)	0.05 (0.09)	0.05 (0.09)	0.04 (0.07)	0.03 (0.07)	0.06 (0.08)	0.11 (0.08)	0.10 (0.08)	0.11 (0.08)
ATur	0.02 (0.19)	0.00 (0.19)	-0.05 (0.19)	-0.22 (0.16)	-0.24 (0.16)	-0.21 (0.17)	0.04 (0.17)	0.03 (0.17)	-0.07 (0.18)
DP	-0.95 ‡ (0.05)	-0.94 ‡ (0.05)	-0.97 ‡ (0.05)	-0.69 ‡ (0.06)	-0.69 ‡ (0.06)	-0.72 ‡ (0.07)	-0.79 ‡ (0.04)	-0.79 ‡ (0.04)	-0.79 ‡ (0.04)
Part	0.45 ‡ (0.14)	0.45 ‡ (0.14)	0.50 ‡ (0.14)	0.49 ‡ (0.12)	0.48 ‡ (0.12)	0.48 ‡ (0.11)	0.65 ‡ (0.12)	0.63 ‡ (0.12)	0.63 ‡ (0.13)
EEns1	-0.02 (3.10)	0.34 (3.15)	0.68 (3.19)	-0.01 (2.67)	0.41 (2.68)	-1.22 (2.44)	-1.45 (2.77)	-1.05 (2.80)	-0.44 (2.68)
EEns3	-7.68 □ (3.29)	-7.68 □ (3.32)	-7.67 □ (3.19)	-7.37 ‡ (2.84)	-7.13 □ (2.83)	-7.95 ‡ (2.58)	-8.20 ‡ (2.93)	-8.04 ‡ (2.95)	-6.19 □ (2.79)
EEns4	-8.69 ‡ (3.00)	-8.66 ‡ (3.02)	-7.77 ‡ (2.95)	-4.24 (2.58)	-4.08 (2.58)	-5.22 □ (2.36)	-7.55 ‡ (2.67)	-7.26 ‡ (2.69)	-6.54 □ (2.55)
EEns5	-5.18 (3.90)	-4.26 (3.93)	-5.22 (3.94)	-3.41 (3.34)	-2.86 (3.34)	-4.66 (3.30)	-7.64 □ (3.46)	-7.04 □ (3.47)	-6.84 □ (3.46)
EUrb	-1.46 (2.53)	-1.82 (2.56)	-1.97 (2.94)	-0.70 (2.20)	-0.77 (2.20)	-1.90 (2.30)	-3.81 * (2.24)	-4.14 * (2.25)	-6.63 ‡ (2.48)
ConEsc	6.22 □ (2.97)	6.46 □ (2.97)	6.95 □ (3.05)	6.09 □ (2.55)	5.92 □ (2.53)	5.26 □ (2.52)	6.13 □ (2.65)	6.54 □ (2.65)	7.03 □ (2.74)
ILab	0.12 * (0.06)	0.12 □ (0.06)	0.09 (0.06)	0.15 ‡ (0.05)	0.15 ‡ (0.05)	0.17 ‡ (0.05)	0.15 ‡ (0.05)	0.14 ‡ (0.05)	0.13 □ (0.05)
IPeda	0.03 (0.06)	0.02 (0.06)	0.07 (0.06)	0.03 (0.05)	0.03 (0.05)	0.05 (0.05)	0.03 (0.06)	0.03 (0.06)	0.05 (0.06)
IEsp	0.11 □ (0.05)	0.11 □ (0.05)	0.07 * (0.04)	0.03 (0.04)	0.02 (0.04)	0.02 (0.03)	0.09 □ (0.04)	0.08 □ (0.04)	0.05 (0.04)
Variáveis	Proficiência em L. Portuguesa			Proficiência em Matemática			Proficiência em Escrita e Leitura		
	RL	MQG	RLB	RL	MQG	RLB	RL	MQG	RLB
Pop_5000	4.03 (3.75)	4.48 (3.84)	7.49 □ (3.80)	8.91 ‡ (3.27)	9.06 ‡ (3.32)	6.08 * (3.21)	4.46 (3.30)	5.27 (3.36)	9.08 □ (3.62)
R²	0.3315	0.3314	0.3734	0.2291	0.2290	0.3004	0.4166	0.4165	0.4662
R² Ajustado	0.3236	0.3240	0.3659	0.2202	0.2219	0.2924	0.4094	0.4111	0.4596
Análise dos resíduos									
Média	0.00	0.00	-1.55	0.00	0.00	-0.10	0.00	0.00	-1.51
Mediana	1.66	1.67	-0.10	0.34	0.29	0.14	0.44	0.60	-0.74
Desvio Padrão	32.50	32.50	32.54	28.33	28.33	28.36	28.24	28.24	28.32
Erro padrão	0.88	0.88	0.88	0.75	0.75	0.76	0.78	0.78	0.78

Fonte: elaborada pelos autores (2025). Significância estatística: ‡ até 1%; □ até 5%; * até 10%. Desvio-padrão entre parênteses .

De forma geral, como se pode observar nos resultados apresentados na Tabela 5, a maioria das variáveis mantém o sinal e significância estatística de seus parâmetros, independentemente do método utilizado ou matéria avaliada, além de não apresentarem valores para os parâmetros muito discrepantes entre si. Esse é um critério importante para se ter confiabilidade nos resultados obtidos (Hendry; Richard, 1983).

Dentre as variáveis que invariavelmente apresentam efeito significativo e positivo dos parâmetros estimados, o “INSE23” está fortemente associado a desempenhos melhores de proficiência nas avaliações aplicadas, indicando a relevância da questão socioeconômica dos educandos e a importância de se atentar para o desenvolvimento educacional daqueles alunos provenientes de famílias mais carentes. Este resultado está de acordo com os encontrados em outros trabalhos que avaliaram o desempenho dos alunos em provas de larga escala com a condição socioeconômica deles, como os de Franco e Menezes-Filho (2017) e Bonamino *et al.* (2010).

Diferente das variáveis relacionadas à presença de gestão democrática nas escolas, como a que indica que o diretor foi escolhido por processo seletivo com participação da comunidade (GDem6) ou que existe Associação de Pais e Mestres ativa (APM), que não tiveram efeito estatístico significativo, a variável “ConEsc”, aparece como um fator positivo e significativo estatisticamente, indicando que escolas que possuem tal instituição colegiada, o Conselho Escolar, cujas funções são de deliberar, de consulta e de mobilização, tendem a apresentar melhores resultados nas avaliações. Uma suposição da falta de significância estatística das variáveis “GDem6” e “APM” é que a escolha da direção escolar por meio de processo de seleção com participação da comunidade é recente¹⁹, não sendo possível ainda avaliar seu efeito no desempenho dos alunos. A “APM”, por sua vez, cumpre uma função mais recreativa e de gestão de recursos financeiros auxiliares, diferentemente do Conselho Escolar, que são órgãos máximos de decisão de uma escola.

A regularidade docente (RegDoc), com exceção do efeito medido pelo modelo robusto para avaliação de Leitura, também apresentou efeito positivo e significativo, como em Lacruz *et al.* (2019), indicando que a constância no trabalho efetuado pelos professores, sem trocas repentinas de docentes, tende a contribuir para o aprendizado dos alunos, refletido em notas maiores de proficiência em alfabetização. O que chamou a atenção, referente à variável RegDoc, foi que ela apresentou efeito positivo e estatisticamente significativa para quase todos os modelos estimados, enquanto a variável que indica a proporção de docentes efetivos (DocEfet) não teve significância estatística no modelo 1, apresentado na Tabela 6 do Apêndice deste artigo. Contudo, essas variáveis apresentam um valor de 0,6 no teste de correlação de Pearson, uma correlação considerada de nível moderado²⁰. Extrai-se desses resultados que a regularidade docente nas escolas é positivamente correlacionada com a quantidade de efetivos presentes, ou seja, é mais provável que haja maior permanência dos professores numa mesma escola quando eles forem concursados, porém, o efeito desses efetivos sobre os resultados em alfabetização seria equivalente ao dos professores temporários que conseguem permanecer lecionando na mesma escola por vários anos.

Por outro lado, fatores como “EEEns3”, “EEEns4” e “EEEns5”, este último, no

19 O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) - Lei n. 13.005/2014 - determina na sua Meta 19 que os entes federativos teriam que assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, até o fim de 2024.

20 De acordo com a classificação de Hinkle, Wiersma e Jurs (2003).

caso da avaliação em leitura, estão relacionados à especialização da escola nas diferentes etapas de ensino ofertadas. O sinal negativo do parâmetro indica que quanto menos especializada a escola for, ou seja, quanto mais etapas de ensino ela ofertar em comparação com escolas que ofertem apenas os anos iniciais do ensino fundamental, etapa que contempla o processo final de alfabetização, pior o desempenho dos alunos. O único desenho de escola que não apresentou efeito estatístico significativo de diferença no desempenho foi o das escolas que ofertam apenas anos iniciais do ensino fundamental e o ensino infantil (EEns1), provavelmente pelo fato de o ensino infantil trabalhar a alfabetização também, iniciando o referido processo de aprendizagem.

As variáveis “DP” e “Part”, derivadas das informações obtidas junto com as notas de proficiência, também desempenham um papel significativo nos modelos robustos. A variável “DP”, que reflete o grau de variação nas notas das avaliações, está negativamente associada aos resultados nas três disciplinas, indicando que quanto mais heterogênea a turma/escola em termos de aprendizagem dos alunos, pior será o resultado médio esperado. Apesar de a literatura não chegar a um consenso quanto ao efeito de tal tipo de associação²¹, separar as turmas de acordo com o conhecimento dos alunos não seria uma prática adequada, considerando os efeitos sociais sobre os alunos de uma eventual rotulação por serem da turma “forte” ou “fraca” e de impedir uma maior troca de conhecimento entre os alunos de diferentes níveis, o que pode ser benéfico em termos gerais (Schneeweis; Winter-Ebmer, 2007). Esse resultado chama a atenção para importância dos trabalhos focalizados (como de reforço escolar) para os alunos que apresentam certo grau de defasagem no aprendizado perante seus colegas.

A variável “Part”, que mede o nível de participação nas avaliações, apresenta-se como um elemento positivamente relacionado com os resultados. O efeito significativo da variável “Part”, por si só, não possui uma explicação direta para os resultados dos alunos, mas pode-se inferir indiretamente que um maior nível de participação no dia das avaliações pode estar relacionado a um engajamento maior da escola e dos alunos no processo avaliativo, o que pode ser um reflexo da atitude dessa escola também em outros quesitos importantes para o desenvolvimento dos alunos. Pensando de forma contrária, níveis baixos de participação podem indicar contextos de vulnerabilidade ou desmotivação escolar, o que estaria associado a níveis mais baixos de alfabetização dos alunos.

Os indicadores relacionados à presença de itens tecnológicos e laboratoriais (ILab) e a de espaços para prática esportiva (IEsp) nas escolas apresentam associações positivas com os resultados de proficiência nos modelos testados, apesar da significância de seus parâmetros não serem homogêneas entre as diferentes avaliações. Embora outros indicadores de infraestrutura, como alimentação, infraestrutura básica e de itens pedagógicos, não terem apresentado efeito estatístico significativo, talvez pela maior homogeneidade na declaração dos dados entre as escolas, os resultados do estudo de Soares, Soares e Santos (2020) corroboram os achados deste trabalho, confirmando também o efeito estatisticamente significativo de itens tecnológicos e de espaços para prática

21 Ver, por exemplo: Duflo *et al.* (2008); Sanbonmatsu *et al.* (2006); Zimmer (2003).

esportiva no desempenho dos alunos dos anos finais do ensino fundamental.

A variável de controle “Pop_5000” apresentou efeito positivo e estatisticamente significativo nos modelos robustos, indicando que o tamanho da rede educacional está associado ao desempenho dos alunos nas avaliações de proficiência em alfabetização. Esse resultado, ao isolar o efeito do tamanho das redes dos municípios menores, aumenta a confiabilidade dos efeitos das outras variáveis. A quantidade de alunos por turma (ATurm)²² e a proporção de professores com formação adequada nas escolas (FAdeq) não apresentaram nenhuma associação estatisticamente significativa com o resultado das avaliações, indicando (supostamente) que os professores, independentemente de sua formação pedagógica, conseguem contribuir de maneira equivalente no processo de alfabetização dos educandos. O fato de a escola se localizar na zona urbana dos municípios (EUrb) apresentou um efeito negativo e estatisticamente significativo apenas para o caso da avaliação de proficiência em escrita e leitura, isto é, alunos que estudam em escolas da zona rural tendem a ter um desempenho melhor nesse quesito.

A análise dos resíduos de regressão evidencia médias próximas a zero em todos os modelos, sugerindo a ausência de vieses sistemáticos. Entretanto, o desvio padrão é elevado em todas as áreas de proficiência, o que indica certa variabilidade nos dados que não foi capturada pelos modelos. Os valores de erro padrão apresentam estabilidade entre os métodos aplicados, reforçando a consistência estatística. De modo geral, o ajuste dos modelos melhora ao considerar a estimação robusta, especialmente para leitura, sugerindo que essa abordagem captura melhor as nuances dos dados analisados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alfabetização é um direito fundamental subjetivo que proporciona aos educandos as habilidades necessárias e essenciais para a construção de outras aprendizagens. Além disso, a aquisição plena desse direito é condição necessária para o exercício de demais direitos. No entanto, os resultados da avaliação “Alfabetiza SC” evidenciam que, em Santa Catarina, aproximadamente 37% dos estudantes da rede pública não possuem aprendizado adequado em português e cerca de 33% não possuem aprendizado adequado em matemática, o que revela uma margem significativa para realizar melhorias e desenvolver políticas públicas a fim de alcançar resultados futuros mais satisfatórios.

Apesar de ter ocorrido um processo de expansão da alfabetização através de políticas de universalização do acesso, faz-se necessário aferir a qualidade educacional da alfabetização ofertada principalmente quando se observa que o mesmo nível de investimento *per capita* por aluno gera diferentes resultados educacionais nos municípios catarinenses. Nesse cenário, a análise estatística desempenha papel estratégico ao identificar os fatores relacionados a melhores e

22 O experimento de Boozer e Cacciola (2001), utilizando dados de um projeto de redução do tamanho da sala de aula de escolas elementares do Tennessee (EUA), encontrou evidências pouco significativas de que classes menores induzem a um aumento no desempenho dos alunos. O que está em linha com o efeito aqui encontrado.

piores resultados, contribuindo para o aumento da eficiência e eficácia dos gastos públicos em educação.

Os resultados dos modelos de regressão linear utilizados nesse estudo indicaram diversos fatores que estão associados ao desempenho dos alunos nas avaliações de alfabetização aplicadas. Desses resultados, de forma geral, percebe-se a importância da implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades socioeconômicas no contexto dos educandos, da gestão escolar ativa e com participação e fiscalização da comunidade; de buscar formas que reduzam a desigualdade educacional dos alunos numa mesma escola/turma, cuja política mais tradicional se dá pela oferta de reforço escolar; e de promover a permanência dos professores na mesma escola por mais tempo, o que pode ser viabilizado pela contratação de professores efetivos e leis que exijam a permanência desses educadores na mesma escola por período determinado antes de solicitar nova remoção.

As duas últimas recomendações reforçam a importância de intervenções pedagógicas consistentes e contínuas ao longo dos anos escolares para evitar lacunas no aprendizado. Observou-se, também, que escolas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental de forma isolada ou junto com o ensino infantil, seja pela característica de “especialização” na referida etapa de ensino que contempla os anos responsáveis pela alfabetização, seja pelo tamanho reduzido da unidade de ensino que facilita sua administração, os resultados de proficiência tendem a ser maiores. Por fim, um resultado já esperado e reforçado pelos modelos é que escolas mais bem equipadas para fornecer experiências práticas e tecnológicas e com espaços para práticas esportivas e de recreação oferecem um ambiente mais propício para a aprendizagem.

Os resultados desta avaliação evidenciam o potencial do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas para além da verificação de regularidade e conformidade, fortalecendo seu papel orientativo e pedagógico na indução de boas práticas e ampliando sua atuação na garantia dos direitos fundamentais. Conclui-se, portanto, que, ao utilizarem instrumentos estatísticos para produzir diagnósticos precisos e fundamentados sobre a qualidade das políticas públicas, as Cortes de Contas contribuem diretamente para seu aprimoramento, consolidando-se como agentes efetivos na promoção da boa administração pública.

REFERÊNCIAS

ALBANEZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, F. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-475, 2002.

BONAMINO, A. *et al.* Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, 2010. Não paginado.

BOOZER, M. A.; CACCIOLA, S. E. Inside the “black box” of Project STAR: estimation of peer effects using experimental data. Economic Growth Center – **Discussion Paper**, [s. l.], n. 832, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 67. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2025. (texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 135/2024, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994).

BRASIL. **LDB**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 7. ed. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular – Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempointegral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de Alfabetização**. Brasília, DF: MEC: SEALF, 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Atlas, 2024.

DUFLO, E.; DUPAS, P.; KREMER, M. Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: evidence from a randomized evaluation in Kenya. **NBER Working Paper 14475**, [s. l.], 2008.

FERRÃO, M. E. *et al.* O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. **Revista Brasileira De Estudos De População**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1/2, p. 111-130, 2001.

FRANCO, A. M. P.; MENEZES-FILHO, N. A. Os determinantes do aprendizado com dados de um painel de escolas do SAEB. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 525-548, 2017.

GROSSER, V. P. **Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas**: uma análise a partir do impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

HENDRY, D. F.; RICHARD, J. F. The econometric analysis of economic time series. **International Statistical Review**, v. 51, p. 3-33, 1983.

HERMANY, R.; MACHADO, B. R. S. O papel do Tribunal de Contas no exercício do controle externo como agente regulador de gestão das políticas educacionais

municipais no Rio Grande do Sul. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 45, n. 1, 2021. Não paginado.

HINKLE, D.; WIERSMA, W.; JURS, S. G. **Applied Statistics for the Behavioral Sciences**. 5. ed. Boston: Houghton Mifflin, 2003.

LACRUZ, A. J.; AMÉRICO, B. L.; CARNIEL, F. Indicadores de qualidade na educação: análise discriminante dos desempenhos da Prova Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, 2019. Não paginado.

RODRIGUES, R. S. **O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas**: a efetivação do direito fundamental à educação. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1911>. Acesso em: 27 maio 2025.

SANBONMATSU, L. *et al.* Neighborhoods and academic achievement: results from the moving to opportunity experiment. **Journal of Human Resources**, Madison, v. 41, n. 4, p. 649-691, 2006.

SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. Novos atores nas políticas educacionais: O Ministério Público e o Tribunal de Contas. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 130-143, 2021.

SCHNEEWEIS, N.; WINTER-EBMER, R. Peer effects in Austrian schools. **Empirical Economics**, Viena, v. 32, n. 2, p. 387-409, 2007.

SOARES, M. A reinvenção da alfabetização. **Presença pedagógica**, Belo Horizonte, v. 9, n. 52, p. 15-21, 2003.

SOARES, D. J. M.; SOARES, T. E. A.; SANTOS, W. Infraestrutura e desempenho escolar na Prova Brasil: aspectos e conexões. **Olhar de Professor**, Ponta Grossa, v. 23, p. 1-18, 2020.

SOARES, T. M. Modelo de três níveis hierárquicos para a proficiência dos alunos de 4ª série avaliados no teste de língua portuguesa do SIMAVE/PROEB 2002. **Revista Brasileira de Educação**, Belo Horizonte, v. 29, p. 73-88, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

YOHAI, V. J. High Breakdown-Point and High Efficiency Robust Estimates for Regression. **The Annals of Statistics**, Fairfax, v. 15, n. 2, p. 642-656, 1987. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2241331>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ZIMMER, R. A new twist in the educational tracking debate. **Economics of Education Review**, Knoxville, v. 22, p. 307-315, 2003.

APÊNDICE

Tabela 7 – Resultados dos modelos de regressão linear (RL) estimados da avaliação de alfabetização em Língua Portuguesa para os alunos do 2º ano do ensino fundamental da rede estadual de SC em 2023

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Intercepto	414.61 ‡ (23.57)	417.8 ‡ (23.37)	416.58 ‡ (27.56)	424.5 ‡ (30.98)	421.47 ‡ (31.09)	424.68 ‡ (23.14)
INSE23	42.88 ‡ (3.69)	41.19 ‡ (3.73)	41.34 ‡ (3.83)	41.36 ‡ (3.85)	41.71 ‡ (3.86)	40.66 ‡ (3.73)
DocEfet	0.00 (0.05)	-	-	-	-	-
RegDoc	-	0.05 ‡ (0.02)	0.05 □ (0.02)	0.05 □ (0.02)	0.04 □ (0.02)	0.05 ‡ (0.02)
FAdeq	0.06 (0.09)	0.05 (0.09)	0.06 (0.09)	0.05 (0.09)	0.06 (0.09)	0.06 (0.09)
ATur	-0.13 (0.18)	-0.07 (0.18)	-0.07 (0.18)	-0.05 (0.19)	-0.01 (0.19)	0.02 (0.19)
DP	-0.96 ‡ (0.05)	-0.96 ‡ (0.05)	-0.96 ‡ (0.05)	-0.96 ‡ (0.05)	-0.95 ‡ (0.05)	-0.95 ‡ (0.05)
Part	0.49 ‡ (0.14)	0.46 ‡ (0.13)	0.46 ‡ (0.14)	0.46 ‡ (0.14)	0.45 ‡ (0.14)	0.45 ‡ (0.14)
RMun	3.86 (4.53)	0.55 (4.58)	0.51 (4.58)	1.21 (4.69)	1.55 (4.69)	-
EEns1	-1.01 (3.04)	-0.42 (3.04)	-0.46 (3.05)	-0.55 (3.07)	0.09 (3.12)	-0.02 (3.1)
EEns3	-8.73 ‡ (3.09)	-8.22 ‡ (3.08)	-8.26 ‡ (3.09)	-8.14 □ (3.2)	-7.09 □ (3.33)	-7.68 □ (3.29)
EEns4	-8.82 ‡ (3.03)	-8.33 ‡ (3.02)	-8.37 ‡ (3.03)	-8.25 ‡ (3.07)	-7.46 □ (3.15)	-8.69 ‡ (3)
EEns5	-0.58 (4.98)	-1.28 (4.97)	-1.3 (4.98)	-1.1 (5.07)	-0.45 (5.1)	-5.18 (3.9)
EUrb	-1.00 (2.54)	-1.47 (2.52)	-1.48 (2.52)	-1.19 (2.55)	-1.26 (2.55)	-1.46 (2.53)
APM	-1.00 (4.01)	-2.36 (3.99)	-2.35 (3.99)	-2.66 (4.1)	-2.47 (4.1)	-
ConEsc	4.86 * (2.9)	5.93 □ (2.92)	5.91 □ (2.93)	5.66 * (2.95)	6.27 □ (3)	6.22 □ (2.97)
GDemo6	-4.23 (2.88)	-3.6 (2.87)	-3.59 (2.88)	-3.52 (2.89)	-3.68 (2.89)	-
IMedio	0.39 ‡ (0.09)	0.36 ‡ (0.09)	0.36 ‡ (0.09)	-	-	-
MatNB	-	-	0.01 (0.05)	0.00 (0.05)	0.00 (0.05)	-
MatF	-	-	0.00	-0.01	0.00	-

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
			(0.28)	(0.28)	(0.28)	
ILab	-	-	-	0.13 [□]	0.12 [□]	0.12 [*]
				(0.06)	(0.06)	(0.06)
IPeda	-	-	-	0.03	0.02	0.03
				(0.06)	(0.06)	(0.06)
IEsp	-	-	-	0.08 [*]	0.08 [*]	0.11 [□]
				(0.05)	(0.05)	(0.05)
IInfra	-	-	-	-0.02	-0.02	-
				(0.19)	(0.19)	
IAlim	-	-	-	0.06	0.06	-
				(0.05)	(0.05)	
Pop_5000	-	-	-	-	4.35	4.03
					(3.78)	(3.75)
R ²	0.3293	0.3327	0.3327	0.3333	0.3339	0.3315
R ² Ajustado	0.3214	0.3248	0.3238	0.3224	0.3226	0.3236
AIC	13475.65	13468.85	13472.82	13479.58	13480.23	13471.18
BIC	13569.67	13562.87	13577.29	13604.94	13610.82	13565.20

Fonte: elaborada pelos autores (2025). Significância estatística: * até 1%; [□] até 5%; ^{*} até 10%. Desvio-padrão entre parênteses.

Tabela 8 – Teste VIF para identificação da presença de multicolinearidade entre os preditores do Modelo 6

Variável	GVI	GL	GVI Ajustado
INSE23	1.1469	1	1.070933
RegDoc	1.4267	1	1.194444
FAdeq	1.0518	1	1.025593
ATur	1.3046	1	1.142186
DP	1.0537	1	1.026486
Part	1.1370	1	1.066298
EEEns	1.6801	4	1.067009
EUrb	1.1747	1	1.083838
ConEsc	1.1644	1	1.079081
ILab	1.3327	1	1.154421
IPeda	1.5754	1	1.255129
IEsp	1.4532	1	1.205495
Pop_5000	1.3512	1	1.162402

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Análise do Teste VIF: os valores “GVIF Ajustado” para todas as variáveis estão abaixo de 2, indicando que a multicolinearidade não é um problema significativo no modelo, e sugere que os coeficientes estimados não sofrem grandes distorções por colinearidade entre os preditores.

A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARAIBANOS: O QUE MUDOU CINCO ANOS APÓS EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019

PENSION REFORM IN PARAÍBA'S SOCIAL SECURITY REGIMES: WHAT HAS CHANGED FIVE YEARS AFTER CONSTITUTIONAL AMENDMENT N.º 103/2019

Eduardo Ferreira Albuquerque¹

Sara Maria Rufino de Sousa²

Resumo: O artigo analisa os efeitos da Reforma da Previdência, instituída pela Emenda Constitucional n. 103/2019, nos setenta Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais da Paraíba, cinco anos após sua promulgação. Adota abordagem exploratória e descritiva, com método tanto qualitativo como quantitativo, utilizando dados dos sistemas *Tramita* e *Sagres* do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), além de avaliações atuariais e legislação local. Os resultados mostram evolução positiva dos indicadores orçamentário-financeiros, embora persistam déficits atuariais elevados e redução significativa do número de servidores efetivos, comprometendo a base contributiva dos regimes. Verificou-se que as reformas locais foram heterogêneas e nem sempre determinantes para os resultados obtidos. O estudo buscou evidenciar que a sustentabilidade dos RPPS depende não apenas das mudanças normativas nacionais, mas de políticas municipais consistentes de gestão previdenciária, envolvendo, inclusive, a recomposição do quadro de servidores por meio da realização de concurso público.

Palavras-chave: reforma previdenciária; Regimes Próprios de Previdência Social; sustentabilidade.

Abstract: This article analyzes the effects of the Pension Reform, established by Constitutional Amendment N.º. 103/2019, on the seventy municipal Social Security Systems (RPPS, in Portuguese) in Paraíba, five years after its promulgation. It adopts an exploratory and descriptive approach, combining qualitative and quantitative methods, using data from the *Tramita* and *Sagres* systems of the Audit Courts

1 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Graduado em Engenharia Elétrica e Ciências Contábeis. Especialista em Finanças Empresariais, Regime Próprio de Previdência Social e Controle de Políticas Públicas. Mestre em Gestão em Organizações Aprendentes. Doutorando em Educação.

2 Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Graduada em Ciências Contábeis e em Direito. Especialista em Gestão e Auditoria Pública, em Regimes Próprios de Previdência Social e em Direito Administrativo. Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

of the State of Paraíba (TCE/PB, in Portuguese), as well as actuarial valuation and local legislation. The results show positive progress in budgetary and financial indicators, although high actuarial deficits and a significant reduction in the number of effective civil servants persist, compromising the contributory base of the systems. It was found that local reforms were heterogeneous and not always decisive for the obtained results. The study sought to indicate that the sustainability of the RPPS depends not only on national regulatory changes, but also on consistent municipal pension management policies, including the restructuring of the staff through public selection processes.

Keywords: pension reform; RPPS; sustainability.

1 INTRODUÇÃO

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) têm sido alcançados, ao longo dos anos, por diversas reformas, que tinham como objetivo principal promover o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes, com vistas a garantir a sua sustentabilidade. Entre essas reformas, a mais recente, promovida pela Emenda Constitucional (EC) n. 103/2019, tem se destacado pela sua abrangência e pelas mudanças significativas que implementou na disciplina normativa dos RPPS. Com efeito, a EC n. 103/2019 alterou substancialmente o sistema previdenciário nacional, implantando um novo modelo federativo previdenciário, com reflexos tanto na gestão desses regimes como na concessão dos benefícios previdenciários.

Objetivando garantir uma gestão previdenciária mais responsável e equilibrada financeira e atuarialmente, a reforma implementada em 2019 trouxe, por exemplo, a limitação do rol de benefícios dos RPPS às aposentadorias e pensões por morte, a obrigatoriedade de implantação da previdência complementar e a majoração das alíquotas de contribuição previdenciária, ao definir a alíquota de contribuição dos servidores efetivos da União, que constitui a alíquota mínima para os demais entes federativos.

No que concerne à concessão de benefícios previdenciários, a EC n. 103/2019 inovou em relação às reformas anteriores ao institucionalizar a desconstitucionalização das normas previdenciárias, com a concessão aos entes federativos subnacionais da prerrogativa para instituírem suas próprias normas, respeitadas as regras definidas na emenda e na lei complementar federal, que tratará acerca de normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência e que será editada nos termos do § 22 do Artigo 40 da Constituição Federal (CF) de 1988. Essa prerrogativa extinguiu a uniformidade das regras de concessão dos benefícios entre os RPPS, possibilitando que cada ente definisse os requisitos em suas respectivas legislações.

Essas e outras alterações trazidas pela EC n. 103/2019 apresentaram como objetivo principal promover a sustentabilidade dos regimes previdenciários, por meio da redução das despesas e do aumento da arrecadação de recursos, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes, reduzindo, conseqüentemente, o comprometimento dos recursos públicos com essa política pública.

Nesse sentido, passados cinco anos da referida reforma, importa verificar o

impacto que o novo modelo previdenciário trouxe para os RPPS e os principais desafios enfrentados por esses regimes diante desse cenário de mudanças.

Assim, o presente trabalho propõe-se a analisar os principais impactos da reforma implementada pela EC n. 103/2019 nos 70 RPPS municipais do estado da Paraíba, a partir da utilização de indicadores orçamentários, financeiros e atuariais, e da estrutura do quadro de pessoal dos municípios que instituíram esses regimes.

Com uma abordagem qualitativa e quantitativa, o estudo desenvolveu-se a partir de pesquisa exploratória e descritiva, utilizando-se das informações constantes no sistema de acompanhamento de processos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), o Tramita, e no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres), disponíveis no sítio eletrônico da Corte de Contas do Estado da Paraíba.

Nesse sentido, o artigo se inicia com a exposição de um breve histórico acerca das principais reformas previdenciárias realizadas no âmbito dos RPPS e as modificações mais relevantes que as referidas reformas trouxeram para esses regimes. Após esse breve histórico, o estudo segue com uma análise da reforma conduzida pela EC n. 103/2019, com suas principais características e sua implementação no âmbito dos RPPS dos municípios paraibanos. Finalmente, serão discutidos os principais impactos da reforma trazida pela EC n. 103/2019 nos RPPS dos municípios paraibanos, após cinco anos da promulgação dessa emenda, a partir da comparação entre a situação encontrada nesses RPPS nos exercícios de 2019 e 2024. Esse comparativo será realizado por meio de indicadores orçamentários, financeiros e atuariais, e da estrutura do quadro de pessoal dos municípios paraibanos que dispõem de RPPS instituídos.

O estudo realizado reveste-se de relevância, posto que possibilita entender como ocorreu a reforma previdenciária no âmbito dos municípios do estado da Paraíba, analisando seus principais impactos nos regimes previdenciários próprios desses entes federativos após cinco anos de sua promulgação, permitindo, assim, verificar se as alterações decorrentes dessa reforma em algo contribuíram e em que medida com a promoção da sustentabilidade dos RPPS, que é essencial para a manutenção futura do pagamento dos benefícios aos segurados desses sistemas previdenciários, também razão da existência dos RPPS.

2 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS: BREVE HISTÓRICO

A previdência, enquanto direito social garantido pela CF de 1988 (Artigo 6º), tem como objetivo oferecer benefícios de natureza pecuniária em situações em que o indivíduo não pode prover, por seus próprios meios, o seu sustento, a exemplo do atingimento de determinada idade, o acometimento de doenças que o impeçam de laborar, o falecimento de quem o segurado era dependente, entre outras. Corresponde, nas palavras de Ibrahim (2011, p. 97), a um “seguro social, de filiação compulsória, além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários frente às chamadas necessidades sociais”.

No Brasil, a previdência encontra-se organizada, basicamente, em dois regimes

administrados pelo Poder Público: o RPPS e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O RPPS corresponde ao regime instituído no âmbito de cada um dos entes federativos até a data da publicação da EC n. 103/2019, e é destinado a oferecer os benefícios de aposentadorias e pensões por morte aos seus segurados – servidores titulares de cargos efetivos, membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas.

O RGPS, por sua vez, é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), voltado a oferecer cobertura previdenciária aos trabalhadores da iniciativa privada, servidores públicos ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão ou contratados temporariamente, empregados públicos, servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes federativos que não instituíram RPPS, exercentes de mandato eletivo, assim como um grupo de segurados facultativos, a exemplo de estagiários e pessoas desempregadas, que optaram pela contribuição mesmo sem exercer atividade laborativa remunerada, e seus respectivos dependentes (Campos, 2011; Amado, 2020).

Além desses regimes, tem-se o regime de previdência complementar, de filiação facultativa, responsável por oferecer benefícios previdenciários em complementação aos ofertados pelos regimes oficiais.

Os regimes previdenciários foram objeto de diversas reformas ao longo dos anos. Segundo Brito (2024), essas reformas foram fruto do debate político em torno do déficit gerado para os cofres públicos em decorrência das más políticas públicas, que “acendeu o alerta vermelho em todo o sistema previdenciário nacional” (Brito, 2024, p. 118).

No que concerne aos RPPS, objeto do presente artigo, a CF de 1988 já garantia, em seu texto original, o direito a aposentadorias para os servidores públicos e pensão por morte para seus dependentes. Nesse período, tal direito era amplo, uma vez que não havia nem idade mínima e nem uma carência para o servidor se aposentar, ou seja, não havia um tempo mínimo de permanência no serviço público e no cargo em que se desse a aposentadoria. Ademais, tanto para aposentadoria quanto para pensão por morte, eram garantidos a integralidade da remuneração e o reajuste com paridade dos benefícios em relação aos servidores ativos. Como também não era exigida contribuição previdenciária para esse regime, ocorreu um crescimento significativo de RPPS municipais no país, com o quantitativo passando de 512 para 2.856 municípios entre os anos de 1988 e 1998.

Diante de tal cenário, diversas alterações constitucionais promoveram reformas da previdência no Brasil. A primeira grande reforma foi promovida pela EC n. 20/1998, que modificou o regime previdenciário do servidor público brasileiro introduzindo a obrigatoriedade do caráter contributivo e da preservação do equilíbrio financeiro (curto prazo) e atuarial (longo prazo), e restringindo os segurados dos regimes próprios aos servidores titulares de cargos de provimento efetivo (Figueiredo; Cavalcante, 2024). Além disso, estabeleceu idades mínimas para a aposentadoria (60 anos de idade para homens e 55 anos de idade para mulheres), exigindo, ainda, tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que ocorrer a aposentadoria como requisitos para a concessão de

aposentadoria voluntária, vedou a contagem de tempo ficto e limitou os proventos à remuneração do cargo efetivo (Brasil, 1998; Nóbrega; Benedito, 2021). Destaca-se que as alterações promovidas buscavam dificultar o acesso às aposentadorias, com o objetivo de postergar e reduzir a despesa decorrente dos benefícios, de modo a buscar os equilíbrios financeiro e atuarial dos regimes.

Entretanto, essa reforma mostrou-se insuficiente e a EC n. 41/2003, que veio em seguida, trouxe para o texto constitucional a obrigatoriedade de contribuição por parte dos aposentados e pensionistas dos RPPS para o custeio desses regimes, alterando o cálculo dos benefícios previdenciários de modo a extinguir a garantia da paridade dos benefícios com a remuneração dos servidores em atividade e a sua integralidade. Mais uma vez, ocorreu uma redução de direitos dos segurados para buscar a sustentabilidade dos RPPS.

As promulgações de outras ECs também modificaram a previdência própria em menor escala. AEC n. 47/2005 marcou o sistema previdenciário brasileiro ao introduzir regras de transição para aqueles que se encontravam próximos ao cumprimento dos requisitos para a aposentadoria, instituindo regras de aposentadorias especiais para portadores de deficiência, servidores que exerçam atividades de risco, assim como para aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (Brasil, 2005).

As duas reformas seguintes, implementadas pelas ECs n. 70/2012 e n. 88/2015, introduziram no sistema previdenciário brasileiro, respectivamente, a possibilidade de cálculo das então denominadas “aposentadorias por invalidez”³, com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles servidores efetivos que ingressaram no serviço público até a data de publicação da EC n. 41/2003, conferindo, ainda, a esses servidores o direito de reajuste desses benefícios com base na paridade, direito esse extensível às pensões decorrentes dessas aposentadorias (Brasil, 2012); e a elevação da idade para a aposentadoria compulsória para 75 anos (Brasil, 2015).

Em que pese a reconhecida importância das reformas previdenciárias supracitadas para a sustentabilidade dos RPPS, o fato é que elas se mostraram insuficientes para o alcance desse objetivo. Nesse sentido, em meio a um cenário de constantes déficits desses regimes e de comprometimento cada vez maior de recursos públicos, foi promulgada a EC n. 103/2019, que, na tentativa de conferir sustentabilidade a esses regimes previdenciários, alterou profundamente sua disciplina normativa.

3 A REFORMA DE 2019 E A BUSCA PELA SUSTENTABILIDADE DOS RPPS

A mais recente reforma previdenciária foi implementada por meio da EC n. 103/2019, publicada em 13 de novembro de 2019, sendo resultado da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 6/2019.

3 A EC n. 103/2019 alterou a denominação das “aposentadorias por invalidez” para “aposentadorias por incapacidade permanente”.

O novo sistema jurídico previdenciário brasileiro surgiu em meio ao debate acerca da sustentabilidade dos regimes previdenciários, chamando a atenção para questões como o envelhecimento da população, as baixas taxas de mortalidade, a diminuição da fecundidade e o aumento da expectativa de vida, com reflexos na relação entre contribuintes e beneficiários dos sistemas previdenciários (Martinez, 2020) e impactos diretos na arrecadação e nas despesas com benefícios previdenciários desses regimes. Nesse sentido, esclarece a exposição de motivos da PEC n. 6/2019:

A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro (Brasil, 2019b).

Com o propósito de promover a sustentabilidade dos regimes previdenciários e minimizar o elevado comprometimento dos recursos públicos com a política previdenciária e, assim, garantir a aplicação desses recursos em políticas públicas mais abrangentes como saúde, educação e segurança pública, essa reforma previdenciária transformou profundamente o sistema previdenciário brasileiro.

Observa-se que a PEC n. 6/2019, apresentada pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem n. 55/2019, buscava aproximar as normas do RGPS e do RPPS em um movimento de convergência, bem como propor a desconstitucionalização integral das regras de concessão dos benefícios previdenciários, indicando “ser desnecessária a definição de regras de elegibilidade na carta magna, aprimorando a estrutura legal constitucional, adotando a forma sintética semelhante às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos” (Brasil, 2019b, p. 2).

Em relação aos RPPS, objeto do presente artigo, a tramitação da PEC foi marcada por diversas discussões e ocorreram alterações na desconstitucionalização pretendida pelo Poder Executivo. Foi mantida no texto constitucional a exigência de idade mínima, remetendo à legislação infraconstitucional os demais critérios de elegibilidade. Entretanto, diante da ausência de apoio expressivo dos governos estaduais e municipais, a Câmara dos Deputados promoveu a descentralização legislativa de diversos dispositivos para as esferas estadual e municipal, ou seja, caberia a estados e municípios a promoção de suas próprias reformas da previdência.

Sendo assim, a promulgação da EC n. 103/2019 instituiu um novo modelo federativo previdenciário, promovendo uma ruptura na uniformidade nacional (Amado; Mercês, 2025) a partir da desconstitucionalização das normas em matéria previdenciária, não sendo, portanto, aplicada em sua totalidade de forma automática aos entes subnacionais (Machado; Ribas, 2025). Nesse sentido, em que pese ter trazido normas gerais e obrigatórias, permitiu aos entes federativos não seguirem as regras aplicáveis aos servidores federais (Brito, 2024), cabendo, assim, aos

chefes do Poder Executivo de cada ente implantá-la ou não, ou mesmo implantá-la com diferenciações (Machado; Ribas, 2025).

Na prática, essa desconstitucionalização implicou, entre outros aspectos, a possibilidade de os entes instituírem requisitos (Artigo 40, § 1º, Inciso III da CF/1988) e formas de cálculo dos proventos de aposentadoria e pensão diferentes (Artigo 40, §§ 3º e 7º da CF/1988); implantarem critérios diferenciados para a aposentadoria dos servidores com deficiência, dos agentes penitenciários e socioeducativos, de algumas carreiras policiais e de quem se encontre exposto a agentes nocivos à saúde (Artigo 40, §§ 4º-A, 4º-B e 4º-C da CF/1988).

Outra importante implicação da desconstitucionalização encontra-se definida no Artigo 36, Inciso II da EC n. 103/2019, que condicionou a revogação das antigas regras de transição (Artigos. 2º, 6º e 6º-A da EC n. 41/2003 e Artigo 3º da EC n. 47/2005) à publicação de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo do ente que a referendasse integralmente (Brasil, 2019a). Assim, até a publicação dessa lei continuariam vigentes as mencionadas regras.

Além desses aspectos relacionados à desconstitucionalização e à descentralização, a EC n. 103/2019 trouxe profundas mudanças, seja na área da gestão desses regimes, como nos aspectos relacionados à concessão de benefícios previdenciários. Entre essas mudanças, destacam-se a inserção do instituto da readaptação no texto constitucional, com a obrigatoriedade de realização de avaliações periódicas com vistas à verificação da permanência da situação que acarretou o afastamento do servidor; a extinção do vínculo com a Administração Pública no caso de concessão de aposentadoria, após a vigência da emenda, com utilização do tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública; a instituição do teto do RGPS como limite máximo para os benefícios concedidos pelos RPPS para aqueles que ingressaram no serviço público após a instituição do regime de previdência complementar, que passa a ser obrigatória para todos os entes federativos; a possibilidade de que a pensão por morte tenha valor inferior ao salário mínimo, desde que não haja disposição em contrário na legislação do ente e que o beneficiário disponha de outra renda formal; a vedação à instituição de novos RPPS; a criação de regras de transição novas para aqueles que se encontravam próximos à aposentadoria (Brasil, 2019a; Amado, 2020; Martinez, 2020; Balera, 2020).

Uma outra alteração trazida pela recente reforma previdenciária no regramento dos RPPS na busca pelo equilíbrio e pela sustentabilidade desses regimes consiste na limitação dos benefícios concedidos pelos RPPS às aposentadorias e pensões por morte. Nos termos do Artigo 9º, § 2º da EC n. 103/2019, a partir de 13 de novembro de 2019, data da vigência da referida emenda, o rol de benefícios dos RPPS encontra-se restrito às aposentadorias e pensões por morte. Desse modo, a partir de então, os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo (Balera, 2020; Martinez, 2020).

Por fim, é importante mencionar, ainda, a majoração da alíquota de contribuição dos servidores efetivos da União para 14% trazida no Artigo 11 da EC n. 103/2019, com a definição de faixas de redução e elevação (progressividade) a que se reporta

o § 1º desse artigo (Amado; Mercês, 2025) e seus reflexos para os RPPS.

Com efeito, esse dispositivo, combinado com o disposto no Artigo 9º, § 4º da EC n. 103/2019 e no Artigo 3º da Lei n. 9.717/1998, que estabelecem como alíquota de contribuição mínima para os servidores efetivos, aposentados e pensionistas dos RPPS dos entes subnacionais aquela determinada para os servidores da União, definiu o “ piso para as contribuições de servidores estaduais, distritais e municipais, exceto se o RPPS não possuir *déficit* atuarial a ser equacionado” (Amado; Mercês, 2025, p. 85). Nessa última situação, referente à possibilidade de definição de alíquotas de contribuição inferiores a 14%, a EC n. 103/2019 restringiu essa possibilidade, como visto, àqueles RPPS não deficitários atuarialmente, definindo em seu Artigo 9º, § 5º, que não será considerada ausência de déficit a implementação de segregação da massa ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit (Brasil, 2019a), uma vez que essas duas situações consistem em medidas de equacionamento de déficit atuarial.

Nesse cenário de mudanças no sistema previdenciário nacional implementadas pela EC n. 103/2019 na busca pela sustentabilidade dos RPPS, o próximo tópico apresenta uma análise da reforma no âmbito do estado da Paraíba, que se mostra essencial para a definição dos principais impactos que essa reforma acarretou nos regimes previdenciários próprios dos municípios daquele estado.

4 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO DA PARAÍBA

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado da Paraíba possuía população residente estimada de 4.145.040 habitantes em julho de 2024. A sua organização político-administrativa compreende 223 municípios, distribuídos em uma área territorial total de 56.467,24 km². A história da previdência dos servidores no estado se inicia no ano de 1936, quando o Estatuto dos Funcionários Públicos da Paraíba (Lei n. 127/1936) instituiu os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Em 1964, o município de Camalaú aderiu ao referido estatuto, tornando-se o primeiro RPPS municipal da Paraíba, sendo posteriormente extinto em 2001. Além do RPPS estadual, após diversas instituições e extinções de previdências próprias ao longo dos anos, a quantidade de regimes próprios municipais se estabilizou em 2011, alcançando 70 municípios paraibanos, o que representa uma penetração de 31,4%.

Ao final de 2019, ano da reforma previdenciária decorrente da EC n. 103/2019, os 70 RPPS municipais possuíam 83.258 segurados, segundo informações do Sagres do TCE/PB, sendo 56.541 efetivos ativos e 26.717 aposentados e pensionistas. A relação entre os tipos de segurados alcançava o número de 2,12 servidores efetivos financiando cada aposentado e pensionista. Nessa época, considerando uma alíquota de contribuição média de 33% (11% do segurado e 22% patronal), indicava-se, como critério de sustentabilidade, a necessidade da existência de pelos menos três servidores ativos para cada inativo ou pensionista. De acordo com a folha de pagamento de dezembro de 2019, apenas 26 municípios (37,1%) superavam o valor mínimo da citada proporção. Além disso, a situação geral não era boa no que tange a indicadores relacionados ao equilíbrio financeiro

e atuarial, previsto no Artigo 40 da CF de 1988.

A Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) n. 1.467/2022 define o equilíbrio financeiro e atuarial como:

[...] a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios (Brasil, 2022, p. 12).

O equilíbrio financeiro normalmente é associado à avaliação das receitas e despesas do exercício corrente, enquanto a situação atuarial é consolidada a partir de uma visão de longo prazo, em que as projeções devem ser realizadas a partir de aspectos não apenas financeiros, mas também estatísticos e demográficos. Para tanto, para organização e revisão do plano de custeio e de benefícios, devem ser realizadas, por atuário habilitado, avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício (Brasil, 2022), com efeitos para o ano subsequente. A avaliação atuarial, além de apurar o resultado (superávit, equilíbrio ou déficit), deve propor alternativas para o equacionamento de eventuais déficits, devendo ser demonstrada a sua viabilidade financeira, orçamentária e fiscal.

No final de 2019, o conjunto dos 70 RPPS apresentava ativos financeiros disponíveis para investimentos no montante de 861,2 milhões de reais, sendo que apenas João Pessoa e Cabedelo representavam juntos quase 55% do total, com valores individuais acima dos 200 milhões de reais. Por outro lado, a comparação direta das disponibilidades financeiras não é adequada, uma vez que os recursos acumulados dependem de aspectos relacionados à capacidade de custeio dos benefícios. Considerando tal fator, o Índice de Sustentabilidade Financeira (ISF)⁴ busca mensurar a evolução dos recursos acumulados em relação às folhas mensais de pagamento de benefícios. De acordo com o indicador, 21 municípios (30%) não dispunham de recursos acumulados suficientes para pagar uma folha mensal dos benefícios previdenciários, enquanto outros 20 regimes (28,6%) não suportariam o pagamento de 12 folhas mensais. Ademais, considerando as receitas orçamentárias arrecadadas, as transferências financeiras recebidas e as despesas executadas, 20 RPPS (28,6%) apresentaram um Resultado Ajustado da Execução Orçamentária (RAEO)⁵ deficitário.

Com relação ao equilíbrio atuarial, destaca-se inicialmente que sete municípios não elaboraram a Avaliação Atuarial com data base em 31 de dezembro de 2019, apesar de obrigatória. Os outros 63 municípios apresentaram resultados atuariais deficitários, que, somados, alcançaram o montante de 16,4 bilhões de reais. Para suprir tais déficits, 51 municípios já haviam adotado providências estabelecidas em leis locais.

Uma das soluções adotadas por quatro municípios paraibanos (Água Branca, João Pessoa, Juazeirinho e Princesa Isabel) foi a implantação da segregação de

4 ISF (meses) = Disponibilidades (despesa anual com benefícios/13 folhas).

5 O resultado da execução orçamentária é geralmente definido a partir da diferença entre receitas e despesas orçamentárias. Entretanto, considerando o caso específico dos RPPS, em que o Poder Executivo de cada ente federativo é legalmente obrigado a suprir eventuais insuficiências financeiras dos fundos previdenciários, as transferências financeiras extraorçamentárias recebidas pelos RPPS são adicionadas às receitas para o cálculo do resultado ajustado.

massas, em que os servidores são divididos em dois grandes fundos previdenciários, a partir de uma data de corte especificada em lei. O fundo financeiro em repartição é caracterizado por ser fechado e temporário, uma vez que agrega todos os aposentados e pensionistas, bem como os servidores que ingressaram até a referida data de corte, ficando o Poder Executivo responsável por repassar mensalmente as insuficiências financeiras existentes até a extinção do fundo, que ocorre a partir do falecimento do último segurado ou dependente. O fundo previdenciário capitalizado, por sua vez, tem por objetivo a acumulação e a rentabilização de recursos financeiros para utilização futura no pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão por morte. O resultado conjunto da avaliação atuarial dos fundos financeiros dos quatro municípios somou uma insuficiência financeira de 8,4 bilhões de reais em 2019. Já os fundos previdenciários capitalizados de Água Branca, Juazeirinho e Princesa Isabel apresentaram superávit atuarial conjunto de 10,6 milhões de reais. Por outro lado, o resultado atuarial do fundo capitalizado de João Pessoa foi deficitário em 115 milhões de reais, que foi levado ao equilíbrio por meio da implantação, por lei, de um plano de amortização com alíquotas suplementares de contribuição patronal.

De fato, a utilização de um plano de amortização do déficit atuarial é a outra solução para se buscar o equilíbrio atuarial dos regimes de previdência locais. Trata-se da implantação, por lei, de contribuições mensais suplementares na forma de alíquotas ou aportes com valores preestabelecidos por um período, em geral não superior a 35 anos. Dos 59 municípios que enviaram a avaliação atuarial e não adotaram a segregação de massas, 47 já haviam implantado, por lei, um plano de amortização. Desse total, apenas oito apresentaram superávit atuarial e dez encontravam-se em equilíbrio.

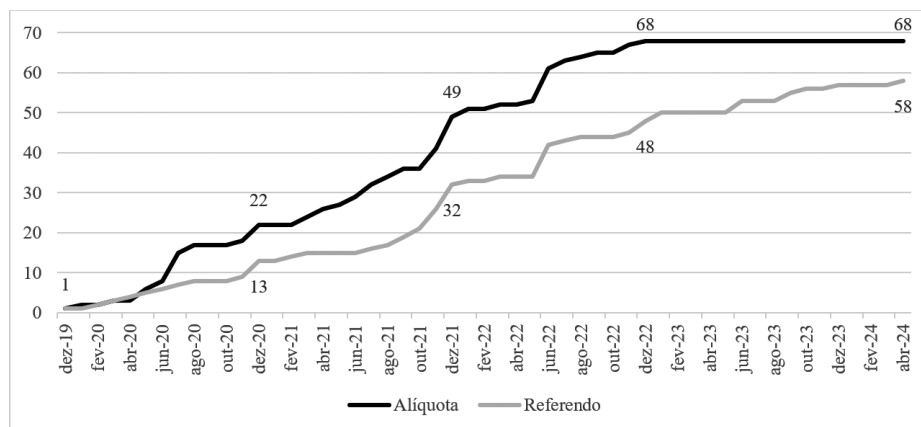
Destaca-se que grande parte das Prestações de Contas Anuais dos RPPS municipais relativas ao exercício financeiro de 2019 já foram julgadas pelo TCE/PB, restando apenas seis órgãos previdenciários sem julgamento. Apenas duas dessas Prestações de Contas Anuais foram julgadas regulares (Cabedelo e Guarabira), restando dez contas irregulares e 52 regulares com ressalvas, o que demonstra, em larga escala, algum nível de inadequação do sistema previdenciário dos municípios paraibanos.

Nesse cenário adverso, a EC n. 103/2019 promoveu uma das maiores reformas previdenciárias da história do país. Conforme abordado anteriormente, tal reforma teve como objetivo declarado garantir a sustentabilidade futura dos sistemas previdenciários, ao buscar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes a partir de um incremento de receitas com o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores para 14%, bem como de uma potencial redução de despesas futuras decorrente de regras mais rígidas para concessão de aposentadorias e pensões por morte de servidores civis, entre outras medidas.

Entretanto, diferentemente das anteriores, tal reforma, apesar de apresentar alguns normativos de aplicação geral e imediata, adotou a desconstitucionalização dos requisitos de concessão dos benefícios e descentralização legislativa para todos os entes federativos. Nesse sentido, abriu-se a possibilidade da existência de legislações completamente diferentes nos diversos entes federativos, que poderiam, inclusive, não realizar a reforma, mantendo o *status quo*.

De acordo com o Banco de Legislação⁶ do TCE/PB e informações dos Processos de Prestações de Contas, os municípios de Cuité e Picuí permaneceram aplicando a alíquota de 11,0% para a contribuição dos servidores e 58 municípios fizeram algum tipo de reforma, em especial no que tange ao referendo para revogação de regras de transição anteriores à reforma nacional. O Gráfico 1 apresenta o quantitativo de municípios paraibanos que realizaram suas alterações legislativas ao longo do tempo, de acordo com o mês de publicação das leis.

Gráfico 1 – Quantidade de municípios que realizaram reformas locais da previdência



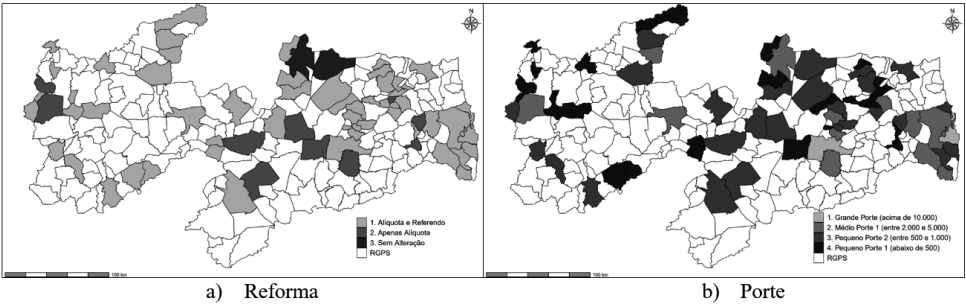
Fonte: Banco de legislação (2025).

Observa-se que, apesar de a majoração da alíquota ser obrigatória a partir da publicação da EC n.103/2019 em 13 de novembro de 2019, apenas 22 municípios promoveram alteração legislativa no primeiro ano de vigência da referida emenda. Nos meses subsequentes, ocorreu um aumento paulatino dessa quantidade, até que, em dezembro de 2022, 97% dos municípios já haviam cumprido a regra constitucional.

Por outro lado, apesar de não ser exigível, houve um movimento de reforma das regras de concessão de aposentadoria e pensão por morte nos municípios, em especial para obtenção de possíveis benefícios, a exemplo da autorização excepcional de parcelamento, em 240 prestações mensais, das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos municípios junto aos RPPS, prevista na EC n. 113/2021, que era condicionada à adequação da legislação local à reforma nacional. A última alteração legislativa identificada ocorreu em abril de 2024. A Figura 1 apresenta a distribuição geográfica, em dezembro de 2024, das reformas realizadas nos municípios paraibanos, associadas ao porte dos RPPS, classificados de acordo com a quantidade de segurados.

6 Disponível em: <https://legislacao.tce.pb.gov.br/>. Acesso em: 31/07/2025.

Figura 1 – Distribuição geográfica das reformas da previdência locais e porte dos RPPS em dezembro de 2024



Fonte: Banco de legislação e Sagres (2025).

Observa-se que, em dezembro de 2024, os municípios concentrados nas proximidades de João Pessoa (capital paraibana) realizaram suas reformas. De fato, apenas 12 municípios não haviam alterado sua legislação para referendar a revogação de regras de transição antigas e, consequentemente, implantar novos requisitos para concessão de benefícios previdenciários, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Situação das reformas da previdência municipais segundo porte dos RPPS em dezembro de 2024

Situação da reforma	Alíquota e referendo	Apenas alíquota	Sem alteração	Total
Grande porte (acima de 10.000 segurados)	2	0	0	2
Médio porte 2 (entre 5.000 e 10.000 segurados)	0	0	0	0
Médio porte 1 (entre 2.000 e 5.000 segurados)	11	2	1	14
Pequeno porte 2 (entre 500 e 1.000 segurados)	21	4	1	26
Pequeno porte 1 (abaixo de 500 segurados)	24	4	0	28
Total	58	10	2	70

Fonte: Banco de legislação e Sagres (2025).

Os municípios de grande porte (João Pessoa e Campina Grande) realizaram as alterações legislativas para majorar a alíquota de contribuição e o referendo da revogação de regras entre dezembro de 2019 e março de 2022. A ausência de reforma se distribui por municípios classificados nos demais portes. Destaca-se que

os dois municípios que não alteraram suas alíquotas de contribuição também não promoveram a reforma de sua previdência própria.

Para avaliar o alcance das reformas locais, o Índice de Maturidade é definido como a quantidade de dias que foram necessários para que os municípios publicassem suas alterações legislativas, considerando como marco inicial a publicação da EC n. 103/2019, que instituiu a reforma nacional em 13 de novembro de 2019. A Tabela 2, a seguir, apresenta as estatísticas descritivas dos referidos indicadores:

Tabela 2 – Estatística descritiva dos Índices de Maturidade (dias) das reformas locais da previdência

Estatística	Média	Mediana	Desvio padrão	Coefficiente de variação	Mínimo	Máximo	Contagem
Alíquota	617,10	653,00	297,63	48,2%	47	1.143	68
Referendo	792,10	769,50	383,53	48,4%	43	1.605	58

Fonte: Banco de legislação (2025).

As estatísticas demonstram alto grau de dispersão dos dados em torno da média de dias em ambas as situações. A mediana indica que 34 municípios levaram mais que 1,7 ano para realizar a alteração da alíquota previdenciária e 29 entes realizaram o referendo após 2,2 anos. Sendo assim, é importante ressaltar que os efeitos das alterações legislativas só ocorrem a partir da vigência das respectivas leis, o que implica resultados diferentes para cada ente federativo.

5 OS RPPS DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS APÓS CINCO ANOS DA REFORMA

Considerando o exercício financeiro de 2019 como marco inicial da análise, esta pesquisa busca avaliar se houve evolução dos regimes previdenciários locais após cinco anos da reforma da previdência nacional.

Nesse sentido, diversos indicadores referentes ao mês de dezembro de 2024 foram comparados à situação dos 70 sistemas municipais de previdência em 2019. Ao final de 2024, esses RPPS possuíam 51.379 contribuintes ativos e 31.510 aposentados e pensionistas, totalizando 82.889 segurados. Tais regimes apresentaram um saldo de disponibilidades equivalente a 2,1 bilhões de reais e um resultado ajustado da execução orçamentária no montante de 334,4 milhões de reais, demonstrando a existência de um superávit consolidado.

Por fim, apenas cinco municípios não elaboraram a avaliação atuarial com data base de 31 de dezembro de 2024, sendo que os outros 65 RPPS apresentaram um déficit consolidado de 19,3 bilhões de reais, sem levar em consideração a segregação de massas ou planos de amortização implementados por lei. Registre-se que, em 2024, o município de Juazeirinho já não utilizava a segregação de massas para equacionamento do déficit atuarial.

O primeiro aspecto a ser analisado diz respeito ao quadro de servidores dos

municípios que dispõem de previdência própria. A Tabela 3, a seguir, apresenta a comparação dos resultados agregados dos RPPS municipais, separados pela implantação das reformas locais relacionadas à alíquota de contribuição e ao referendo da revogação de regras de transição antigas.

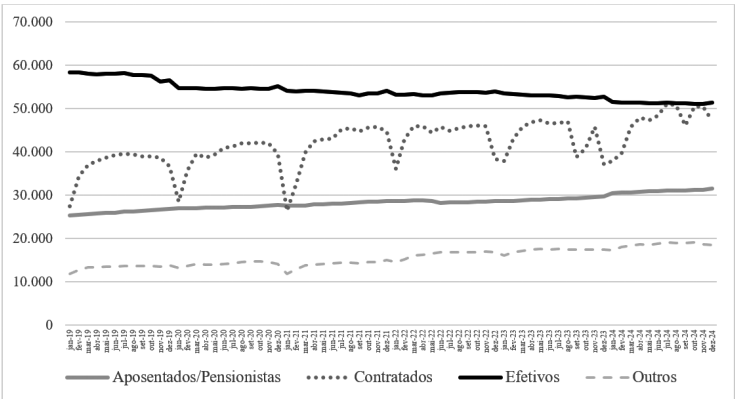
Tabela 3 – Comparativo do quantitativo de segurados dos RPPS nos meses de dezembro de 2019 e 2024

Indicador	Com reforma (58)			Sem reforma integral (12)			Total (70)		
	2019	2024	%	2019	2024	%	2019	2024	%
Efetivos (a)	49.849	45.036	-9,7	6.692	6.343	-5,2	56.541	51.379	-9,1
Aposentados e pensionistas (b)	23.895	28.021	17,3	2.822	3.489	23,6	26.717	31.510	17,9
Índice de Atividade dos Segurados – IAS (a/b)	2,09	1,61	-23,0	2,37	1,82	-23,3	2,12	1,63	-23,0

Fonte: Banco de legislação e Sagres (2025).

A Tabela 3 indica a queda do quantitativo de segurados ativos e o incremento de aposentados e pensionistas. Não há diferença significativa entre os dois grupos de municípios quanto ao Índice de Atividade dos Segurados (IAS), que relaciona os tipos de segurados, o que indica a presença de outros fatores para a redução ocorrida no período. O Gráfico 2 a seguir apresenta a série histórica dos quadros de servidores desses municípios.

Gráfico 2 – Série histórica do quadro de pessoal dos municípios com RPPS



Fonte: Sagres (2025).

Observa-se claramente a tendência de queda dos servidores efetivos e o crescimento de aposentados e pensionistas. Considerando tal movimento, a relação entre efetivos e aposentados/pensionistas caiu 23%, sendo que o IAS diminuiu de 2,12 para 1,63 servidores ativos para cada aposentado ou pensionista entre os meses de dezembro de 2019 e 2024. Individualmente, 67 municípios (95,7%) apresentaram queda no citado indicador. Tal resultado indica que não está ocorrendo a reposição de servidores efetivos quando ocorrem as suas aposentadorias ou óbitos.

De fato, outro fenômeno explicitado no Gráfico 2 é a tendência de crescimento do número de contratados por excepcional interesse público, indicando uma possível substituição dos servidores efetivos por esse tipo de vínculo. Para avaliar tal fenômeno, foi analisada a série histórica mensal dos quadros funcionais de cada um dos 70 municípios, entre 2019 e 2024, o que permite identificar a tendência de crescimento ou queda a partir do coeficiente angular da reta de regressão linear⁷. Nesse sentido, 55 municípios (78,6%) apresentaram tendência de queda no quantitativo de efetivos e 63 entes federativos (90%) possuem tendência de crescimento do número de contratados. Observa-se que 52 municípios (74,3%) possuem, simultaneamente, tendência de queda do número de efetivos e de crescimento do quantitativo de contratados, o que demonstra a decisão das gestões municipais em substituir esse tipo de vínculo dos servidores em grande parte dos municípios. Tal tendência confirmada implica a deterioração dos sistemas previdenciários locais, uma vez que é fundamental a existência de servidores efetivos suficientes para garantir o financiamento dos gastos com aposentados e pensionistas.

Destaca-se, ainda, a tendência de crescimento de aposentados e pensionistas em 66 municípios (94,3%), considerando os últimos cinco anos. Alguns fatores demográficos explicam em parte tal tendência, a exemplo do envelhecimento da população brasileira, decorrente, principalmente, da queda da taxa de fecundidade e do aumento da taxa de sobrevivência. Até por conta desses fatores, a reforma da previdência buscou dificultar o acesso aos benefícios por meio de regras mais rígidas. Todos os 12 municípios paraibanos que não realizaram suas reformas apresentam tendência de crescimento do quantitativo de aposentados ou pensionistas. Em termos absolutos, esse número cresceu 23,6% quando comparados os anos de 2019 e 2024. Tal percentual é bem superior àquele dos entes que já realizaram suas reformas (17,3%).

O segundo fator a ser investigado é a evolução da situação financeira dos RPPS no período. Para fins de comparação, os indicadores monetários foram corrigidos mensalmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o mês de dezembro de 2024. A Tabela 4, a seguir, apresenta a comparação dos resultados agregados dos RPPS, de acordo com a situação da reforma.

7 A reta de regressão linear é dada pela equação $y=ax+b$, em que "a" é o coeficiente angular e "b" é o intercepto. Valores negativos do coeficiente angular (a) indicam a tendência de queda na série histórica.

Tabela 4 – Comparativo dos indicadores financeiros dos RPPS em 2019 e 2024

Indicador	Com reforma (58)			Sem reforma integral (12)			Total (70)		
	2019	2024	%	2019	2024	%	2019	2024	%
Disponibilidades (BR\$)	1,05	1,90	82,0	0,10	0,21	104,6	1,15	2,12	84,0
ISF (meses)	16,53	20,56	24,4	17,95	22,86	27,3	16,65	20,77	24,8
RAEO (MR\$)	179,60	302,62	68,5	18,91	35,53	87,9	198,51	338,15	70,3

Fonte: Sagres (2025).

Os valores agregados dos indicadores apontam para a evolução da situação financeira dos RPPS nos dois grupos, ou seja, a princípio, a realização da reforma não foi determinante para o resultado. Analisando individualmente cada município, também é possível chegar à mesma conclusão.

Quanto à capacidade de investimentos, apenas 11 municípios reduziram suas disponibilidades financeiras no período, sendo que todos esses realizaram suas respectivas reformas. Do mesmo modo, a reforma também não foi determinante para o movimento de evolução da capacidade de custeio dos benefícios. Apresentaram crescimento do ISF apenas 32 (55,2%) daqueles entes que fizeram a reforma integral e oito (66,7%) dos demais municípios. Em dezembro de 2024, o número de municípios que não dispunha de recursos acumulados suficientes para pagar uma folha mensal dos benefícios previdenciários diminuiu para 13 – queda de 38,1% em relação a 2019, que possuía 21 municípios nessa situação. A Tabela 5 demonstra a evolução do ISF ente 2019 e 2024, de acordo com o agrupamento da quantidade de meses.

Tabela 5 – Comparativo do ISF entre 2019 e 2024 por agrupamento da quantidade de meses

ISF 2019 (↓) e 2024 (→)	Menor que 1 mês	Entre 1 e 12 meses	Maior que 12 meses	Total 2019
Menor que 1 mês	9	9	3	21
Entre 1 e 12 meses	4	9	7	20
Maior que 12 meses	0	0	29	29
Total 2024	13	18	39	70

Fonte: Sagres (2025).

Os dados demonstram que nove municípios permaneceram no pior grupo do indicador (capacidade de pagamento inferior a um mês), sendo que oito fizeram as respectivas alterações legislativas e apenas três reduziram o montante de recursos no período. Por outro lado, quatro RPPS diminuíram seus recursos e pioraram seus indicadores o suficiente para serem reclassificados para o pior grupo, apesar de terem realizado suas reformas. Os demais municípios, com (46) ou sem reforma

(11), mantiveram ou melhoraram sua classificação em 2024.

No que diz respeito ao RAE0, 21 RPPS apresentaram diminuição do seu indicador, sendo que apenas dois deles não realizaram a reforma local. Mesmo com a diminuição do resultado em 2024, dez desses regimes apresentaram superávit. No total, apenas 14 municípios apresentaram resultado deficitário no exercício de 2024, sendo que sete deles estavam superavitários em 2019. Esses 14 municípios realizaram suas alterações legislativas relativas à reforma da previdência.

Outra análise relacionada ao IAS e aos indicadores orçamentários-financeiros é aquela decorrente da sua variação percentual entre 2019 e 2024. O valor da variação percentual indica o grau de evolução dos índices no período. Entretanto, o RAE0 apresenta uma escala com números negativos (déficit) e positivos (superávit), sendo realizada a normalização dos dados⁸ para uma escala de 0 a 100, o que permite avaliar a variação da magnitude do indicador e realizar a análise conjunta com os demais indicadores.

Para avaliar a existência de relação entre a maturidade das reformas da previdência adotadas pelos municípios e as variações dos citados índices, foi utilizada a correlação linear simples, que tem por objetivo medir o grau de associação entre duas variáveis, por meio de um coeficiente adimensional que varia entre -1 e 1. O sinal do coeficiente indica a direção da correlação, enquanto o seu valor absoluto determina a força da correlação⁹.

A partir dos dados coletados, foram calculados os coeficientes de correlação entre os indicadores orçamentários-financeiros e o índice de maturidade das reformas locais para dois grupos de municípios: um daqueles que realizaram a alteração da alíquota de contribuição do servidor (68 entes) e outro daqueles que referendaram a revogação das regras de transição (58 entes). A Tabela 6, a seguir, apresenta os coeficientes de correlação das variáveis para os municípios do primeiro grupo.

Tabela 6 – Coeficientes de correlação para 68 municípios que alteraram alíquota de contribuição do servidor

Coeficiente de correlação	RAEO normalizado	ISF	IAS
Índice de Maturidade (alíquota)	-0,1674	-0,0006	-0,0517

Fonte: Banco de legislação e Sagres (2025).

Os dados indicam a existência de correlação negativa entre os indicadores, ou seja, possuem direções opostas – quando uma das variáveis aumenta, a outra tende a diminuir. Apesar de indicar uma fraca correlação, o coeficiente calculado entre o Índice de Maturidade e a variação do RAE0 normalizado apresenta a maior

8 $V_{norm} = 100 \times (V - E_{min}) / (E_{max} - E_{min})$, em que $E_{max} = 150$ milhões e $E_{min} = -5$ milhões.

9 Em geral, fortes correlações possuem coeficientes superiores a 0,7, enquanto um valor inferior a 0,3 representa uma fraca correlação. Abaixo de 0,1 as correlações são insignificantes.

magnitude, uma vez que a majoração da alíquota provoca aumento da receita de contribuição do servidor e, potencialmente, do resultado da execução orçamentária. Nesse sentido, quanto maior o Índice de Maturidade, menor o tempo de vigência da reforma e, consequentemente, menor o efeito da alteração da alíquota no resultado do indicador. Os demais coeficientes indicam correlação insignificante. A Tabela 7 a seguir apresenta os coeficientes de correlação para os municípios do segundo grupo.

Tabela 7 – Coeficientes de correlação para 58 municípios que revogaram as regras de transição antigas

Coeficiente de correlação	RAEO normalizado	ISF	IAS
Referendo da revogação	0,0946	0,0633	0,0717

Fonte: Banco de legislação e Sagres (2025).

Os dados indicam a existência de correlação insignificante entre as variáveis. De fato, a alteração da legislação que dificulta a concessão de benefícios em geral não promove a diminuição das despesas no curto prazo e não impacta os indicadores.

O último aspecto avaliado é a evolução da situação atuarial dos RPPS entre 2019 e 2024. Considerando que a EC n. 103/2019 não considera, em alguns aspectos, a implementação de segregação de massas de segurados ou a previsão em lei de plano de amortização como ausência de déficit, na análise foram utilizados os resultados atuariais consolidados dos planos capitalizado e financeiro (quando existente), excluindo ainda os impactos dos planos de equacionamento eventualmente implementados por lei. Sendo assim, todos os RPPS municipais apresentaram déficit atuarial nos dois exercícios financeiros.

Para fins de comparação, os valores dos resultados atuariais relativos a dezembro de 2019 também foram corrigidos monetariamente para o mês de dezembro de 2024 pela variação do IPCA. Na análise, foram excluídos 12 RPPS que não elaboraram a avaliação atuarial relativa a 31 de dezembro de 2019 ou 31 de dezembro de 2024, restando 47 entes com reforma integral e 11 sem realização da reforma local, conforme Tabela 8.

Tabela 8 – Comparativo do resultado atuarial dos RPPS em 2019 e 2024

Indicador	Com reforma integral (47)			Sem reforma integral (11)			Total (58)		
	2019	2024	%	2019	2024	%	2019	2024	%
Resultado atuarial sem plano de amortização (BR\$)	-20,03	-17,10	-14,6	-1,47	-1,69	15,2	-21,50	-18,80	-12,6

Fonte: Prestações de Contas Anuais (2025).

Inicialmente, destaca-se que a variação percentual apresentada na tabela possui uma peculiaridade. Considerando que o resultado atuarial é deficitário, os seus valores se distribuem em uma escala de números negativos e, assim, a variação negativa indica uma redução do déficit atuarial, e a positiva, por outro lado, aponta para uma piora do resultado. A partir do resultado atuarial consolidado, o grupo de municípios que realizou as já citadas alterações legislativas referentes à alíquota e ao referendo apresentou uma redução do déficit atuarial, o que não ocorreu com os municípios que não fizeram a reforma. Entretanto, ao se analisar os resultados individuais dos 58 RPPS que elaboraram as avaliações atuariais de 2019 e 2024, observa-se que 39 regimes (67,2%) aumentaram o déficit atuarial no período. Considerando os dois grupos, aumentaram seus déficits 31 municípios (66%) que realizaram a reforma integral e oito entes (72,7%) dos que não alteraram sua legislação.

Por fim, a partir da correlação linear simples, foi avaliada a relação da variação percentual dos déficits atuariais com os demais indicadores para aqueles municípios que elaboraram a avaliação atuarial referente aos dois exercícios e que realizaram as respectivas reformas. A Tabela 9 apresenta os coeficientes de correlação entre a variação do déficit atuarial e outros indicadores para 47 municípios que realizaram a reforma integral, com a alteração da alíquota de contribuição do servidor e do referendo da revogação de regras de transição.

Tabela 9 – Coeficientes de correlação da variação do déficit atuarial para 47 municípios que realizaram a reforma

RAEO normalizado	ISF	IAS	Índice de Maturidade (alíquota)	Índice de Maturidade (referendo)
-0,0809	-0,0942	-0,2915	-0,0260	-0,1663

Fonte: Banco de Legislação, Sagres e Prestações de Contas Anuais (2025).

O coeficiente que apresenta maior magnitude é o que relaciona a variação do déficit atuarial com a variação do IAS (-0,2830). Apesar de não indicar uma forte correlação, o coeficiente negativo indica que o aumento do déficit atuarial tem relação com a diminuição do IAS. De fato, a diminuição do índice indica uma redução dos contribuintes ativos e/ou um incremento dos aposentados e pensionistas, o que repercute negativamente no fluxo atuarial de receitas e despesas. Os demais coeficientes, inclusive em relação ao índice que reflete a majoração das alíquotas e o referendo da revogação das regras de transição, não apresentam correlações significantes.

A baixa correlação entre a variação do déficit atuarial e os Índices de Maturidade decorre da dinâmica para a elaboração das avaliações atuariais, que apresentam fotografias da data base e independem do momento em que ocorreram as alterações legislativas. Em outras palavras, na data base de 31 de dezembro de 2024, os 47 municípios já haviam alterado sua legislação, não sendo relevante o momento em que isso ocorreu para o estudo atuarial que projeta o futuro. Por

outro lado, a reforma definitivamente impacta o resultado atuarial, uma vez que a majoração de alíquotas e a imposição de regras mais rígidas para a concessão de benefícios provocam um impacto positivo no fluxo atuarial das receitas e despesas futuras. Para tanto, há a necessidade da existência de informações fidedignas e atualizadas dos segurados para que a avaliação atuarial reflita a real situação do ente federativo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou avaliar os desafios e os efeitos da reforma da previdência nos 70 RPPS municipais do estado da Paraíba, após cinco anos da promulgação da EC n. 103/2019.

Considerando o modelo utilizado pela referida emenda, as reformas locais não ocorreram uniformemente ao longo do período avaliado. De fato, a desconstitucionalização e a descentralização geraram heterogeneidade legislativa, permitindo a coexistência de diferentes regras de concessão e alíquotas de contribuição, com impactos desiguais sobre a sustentabilidade dos RPPS. Para realizar a análise desses efeitos no período, foram definidos e utilizados alguns indicadores orçamentários, financeiros, atuariais e da estrutura do quadro de pessoal dos municípios.

Comparando a situação encontrada nos exercícios de 2019 e 2024, observa-se que, considerando o conjunto dos 70 RPPS, todos os indicadores orçamentários-financeiros agregados, derivados de valores corrigidos monetariamente pelo IPCA, apresentaram evolução, independentemente da existência da reforma previdenciária local. Ao analisar esses indicadores individualmente, apenas 11 RPPS reduziram suas disponibilidades, 30 reduziram sua capacidade de custeio dos benefícios mensurada por meio do ISF e 14 regimes apresentaram resultado orçamentário deficitário em 2024, frente a 20 que estavam nessa situação em 2019.

No que tange à visão de longo prazo, ao excluir os planos de amortização e a segregação de massas, todos os municípios apresentaram déficit atuarial nos dois exercícios. Entretanto, o resultado agregado do déficit atuarial piorou apenas para o conjunto de municípios que não realizou a reforma. Por outro lado, os resultados individuais apontam a existência de aumento do déficit atuarial em 39 regimes.

Outro aspecto avaliado diz respeito à estrutura do quadro de pessoal dos municípios que possuem RPPS. Em geral, observa-se uma redução do número de servidores efetivos e aumento do quantitativo de aposentados e pensionistas, de forma que o IAS de 67 municípios (95,7%) sofreu queda entre dezembro de 2019 e de 2024. Os resultados indicam que, a partir da queda do quantitativo de efetivos e aumento dos contratados por excepcional interesse público, está ocorrendo uma substituição do tipo de vínculo dos servidores, prejudicando o financiamento das previdências locais.

A partir da análise da variação desses indicadores, combinada com o momento de implementação das reformas locais, observa-se que a correlação entre as variáveis, em geral, é insignificante, sugerindo que a reforma, isoladamente, não foi determinante para os resultados obtidos.

Apesar da utilização de dados autodeclarados no Sagres e nas avaliações atuariais para realizar as análises, o que pode ser considerada uma limitação do presente estudo, é possível afirmar que a situação dos RPPS paraibanos é bastante desafiadora. É possível que tal contexto seja replicado em diversos municípios em todo o país, sugerindo-se o aprofundamento da matéria em estudos futuros.

Por fim, é importante destacar que, embora a reforma previdenciária de 2019 tenha introduzido mudanças relevantes, sua efetividade plena para a sustentabilidade dos RPPS municipais depende de políticas locais consistentes, que busquem uma gestão financeira eficiente e a recomposição da base contributiva, em especial por meio da realização de concurso público. Sem tais providências, a situação atuarial dos regimes tende a se deteriorar, comprometendo a capacidade futura de pagamento dos benefícios previdenciários e, consequentemente, a sustentabilidade dos RPPS.

REFERÊNCIAS

AMADO, F.; MERCÊS, L. **Manual do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

AMADO, F. **Reforma previdenciária comentada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BALERA, W. **Reforma da Previdência Social**: comparativo e comentários à Emenda Constitucional n. 103/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional n. 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 88, de 7 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Exposição de Motivos n. 00029/2019 ME. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Portaria MTP n. 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei n. 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei n. 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional n. 103, de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/10-portaria-mtp-no-1-467-de-02jun2022-atualizada-ate-13dez2024-2.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRITO, C. de S. Regime Próprio de Previdência Social: a importância dos instrumentos de parceria na promoção dos direitos dos segurados frente a necessidade de garantia do equilíbrio financeiro e atuarial. **Revista Brasileira de Direito Social**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 115-131, 2024. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/288>. Acesso em: 2 ago. 2025.

CAMPOS, M. B. L. de B. de. **Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

FIGUEIREDO, T. S. L.; CAVALCANTE, B. de S. Possibilidade de extinção de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) prevista no § 22 do art. 40 da Constituição Federal e no art. 34 da Emenda Constitucional 103/2019. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 12, p. 1320-1339, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17360>. Acesso em: 24 jul. 2025.

IBRAHIM, F. Z. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MACHADO, R. R.; RIBAS, L. M. Aumento da base contributiva previdenciária dos aposentados e pensionistas dos Regimes Próprios de Previdência Social e a dignidade da pessoa humana. **Revista Brasileira de Direito Social**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 100-111, 2025. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/311/263>. Acesso em: 2 ago. 2025.

MARTINEZ, L. **Reforma da previdência**: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NÓBREGA, T. de L.; BENEDITO, M. R. de S. **O regime previdenciário do servidor público de acordo com a Emenda Constitucional 103/2019 - reforma da previdência**. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

COMUNICAÇÃO NO CONTROLE EXTERNO: DA DUALIDADE À ALTERIDADE

COMMUNICATION IN EXTERNAL CONTROL: FROM DUALITY TO OTHERNESS

Gabriela Dias de Medeiros Dantas¹

Shárada Soares Jewur²

Resumo: O artigo analisa as dinâmicas de comunicação entre Tribunais de Contas e gestores públicos, com foco na superação do modelo punitivo e burocrático em favor de práticas dialógicas e pedagógicas. A pesquisa qualitativa baseia-se em revisão bibliográfica e documental, análise normativa das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs300, 3000 e 9020) e estudo empírico do TCE/RN. Os resultados indicam que a ênfase sancionatória gera antagonismo e inibe a inovação, enquanto abordagens inspiradas na pedagogia freiriana e na ética da alteridade favorecem cooperação, escuta ativa e aprendizado institucional. Destacam-se as auditorias operacionais e a avaliação de políticas públicas como espaços de construção coletiva de soluções e fortalecimento da governança. O estudo contribui ao propor que a comunicação no controle externo seja orientada pelo diálogo e pela pedagogia.

Palavras-chave: comunicação; relações dialógicas; pedagogia freiriana.

Abstract: The paper analyzes the dynamics of communication between Audit Courts and public managers, focusing on overcoming the punitive and bureaucratic model in favor of dialogical and pedagogical practices. The qualitative research is based on a bibliographic and documental review, a normative analysis of the Brazilian Public Sector Auditing Standards (NBASP, in Portuguese, 300, 3000, and 9020), and an empirical study of the Rio Grande do Norte Audit Courts (TCE/RN, in Portuguese). The results indicate that the emphasis on sanctions generates antagonism and inhibits innovation, while approaches inspired by Freirean pedagogy and the ethics of otherness foster cooperation, active listening and institutional learning. Operational audits and public policy evaluations stand out as spaces for collective solution-building and strengthening of governance. The study contributes by proposing that communication in external control should be guided by dialogue and pedagogy.

Keywords: communication; dialogical relationships; Freirean pedagogy.

1 Auditadora de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte desde 2011, com atuação destacada na área de admissões e benefícios. Bacharela em Direito, Ciências Contábeis e licenciada em Pedagogia. É especialista em diversas áreas, como Direito Administrativo, Direito Constitucional, Contabilidade Pública, Gestão Pública e Auditoria Governamental. Atua como coordenadora da Coordenadoria de Registro de Admissão de Pessoal, membro da Comissão Progressão Funcional e conselheira fiscal do IPERN. Ministra palestras e cursos sobre admissões de pessoal no serviço público.

2 Auditora de Controle Externo do TCE/RN com graduação em Ciências Contábeis pela UFRN. Possui experiência na condução e liderança de Auditorias, Monitoramentos, acompanhamento de decisões, fiscalizações em atos de pessoal e instrução processual no âmbito do TCE/RN.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre os Tribunais de Contas e os gestores públicos tem sido, historicamente, marcada por uma comunicação predominantemente vertical – em que os controladores prevalecem sobre os controlados (Rosilho, 2019, p. 373-375) –, centrada na emissão de normas, na requisição de informações, na identificação de irregularidades e na eventual aplicação de sanções. Embora respaldado pelo arcabouço normativo vigente, esse modelo de atuação nem sempre contribui de forma efetiva para a melhoria da administração pública, pois tende a estimular comportamentos defensivos e a priorização de rotinas burocráticas em detrimento de práticas inovadoras.

Esse contexto evidencia um problema relevante: a atuação predominantemente punitiva e formalista dos órgãos de controle pode fomentar um ambiente de antagonismo, conhecido como “Direito Administrativo do Medo”, em que os gestores evitam tomar decisões mais arrojadas por receio de sanções (Santos, 2022, p. 351). Diante disso, torna-se necessário repensar as formas de comunicação entre os Tribunais de Contas e as unidades jurisdicionadas, buscando abordagens que promovam a cooperação, o aprendizado institucional e a melhoria contínua da gestão pública.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar como o fortalecimento da função pedagógica dos Tribunais de Contas, por meio de auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas, pode contribuir para uma comunicação mais dialógica e colaborativa com os gestores públicos. Os objetivos específicos são: (i) examinar os fundamentos normativos que sustentam a função pedagógica dos Tribunais de Contas, com ênfase nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs); (ii) discutir a relevância do diálogo institucional como ferramenta de construção de capacidades na administração pública; e (iii) explorar a contribuição da pedagogia freiriana para a promoção de uma abordagem mais horizontal e formativa no controle externo.

A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental, centrada na análise das NBASPs e de referências teóricas relacionadas à pedagogia crítica e à governança pública. Como forma de ilustrar a realidade prática da atuação dos Tribunais de Contas, foram também analisados documentos institucionais, dados públicos e normativos internos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), o que permitiu uma aproximação empírica com os desafios enfrentados na comunicação entre o controle externo e os gestores jurisdicionados.

A relevância deste estudo reside na necessidade de repensar o papel dos órgãos de controle externo no cenário contemporâneo, marcado por exigências crescentes por maior eficiência, transparência e responsabilidade na gestão pública. Ao propor uma atuação mais orientada à construção de capacidades e à promoção de uma cultura de melhoria contínua, o trabalho contribui para o debate sobre modelos de controle mais eficazes e alinhados com os princípios da boa governança.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A

segunda seção discute os principais impasses da comunicação entre os Tribunais de Contas e os gestores públicos, marcados pelo antagonismo e pela burocracia. A terceira seção analisa a transição do controle repressivo para um modelo dialógico e formativo, destacando o papel da pedagogia freiriana. A quarta seção examina a importância do diálogo e da participação nas auditorias operacionais, com base nas diretrizes das NBASPs. A quinta seção aborda o papel do engajamento e da cooperação na avaliação de políticas públicas. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas as conclusões e proposições acerca da transformação do controle externo em um processo de aprendizagem coletiva.

2 ANTAGONISMO E BUROCRACIA: IMPASSES NA COMUNICAÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E GESTORES

Tradicionalmente, a relação dos Tribunais de Contas com as autoridades sujeitas à sua jurisdição tem se estruturado, principalmente, por meio da prestação de contas, realizada mediante envio sistemático e periódico de documentos e informações sobre o desempenho orçamentário, financeiro e operacional. Esse modelo, caracterizado pelo excesso de formalismos e solicitações documentais, já havia sido criticado por Jacoby Fernandes, ao defender que a eficácia do controle não reside na exigência de formulários e remessas infundáveis de cópias, atas e pareceres, os quais pouco contribuem para uma atuação efetiva e tempestiva dos órgãos de controle (Fernandes, 2002, p. 20). Isto apesar de esse mesmo autor defender que a prova documental assume papel central no processo de julgamento das contas, configurando-se como o principal elemento de convencimento no âmbito da jurisdição de contas (Fernandes, 2016, p. 207).

Trazendo de exemplo, no âmbito do TCE/RN, cada uma das 892³ unidades jurisdicionadas tem a obrigação de efetuar a remessa de um grande volume de informações e documentos, que inclui folhas de pagamento, contratos administrativos, demonstrações contábeis, entre tantos outros⁴.

Para a concretização do envio e da recepção dessa significativa quantidade de documentos, tanto as unidades jurisdicionadas quanto o TCE/RN precisam mobilizar um significativo volume de recursos humanos, tecnológicos e financeiros para garantir a integridade, a segurança e a disponibilidade das informações.

A alocação de vultuosos recursos na recepção e na apreciação dessa vasta gama documental tem sua razão de ser: a efetivação das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, em especial das previstas nos Incisos I e II do Artigo 71⁵. Esses dispositivos referem-se a consagradas atribuições das Cortes

3 Informação obtida na lista de Distribuição de Unidades Jurisdicionadas por Relatoria: Biênio 2023-2024. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Transparencia/UnidadeJurisdicionadasLista>. Consulta em 02/06/2025.

4 A relação de documentos e informações a serem remetidos periodicamente ao TCE-RN consta nas Resoluções n.12/2016-TCE/RN, n.17/2020, nº 23/2020-TCE/RN, n.25/2020, n.26/2020, n.01/2021 e n.29/2022.

5 “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu

de Contas relativas à emissão de parecer prévio das contas dos chefes do Poder Executivo e ao julgamento das contas dos administradores públicos. Essas funções são detalhadamente analisadas e sistematizadas nas páginas 322 a 554 da obra *Tribunais de Contas do Brasil* (Fernandes, 2016), evidenciando as complexidades normativa e procedimental que envolvem o exercício do controle externo.

Além do papel dos Tribunais de Contas como agentes fiscalizadores e protetores do erário, destaca-se também sua competência sancionadora, prevista no Art. 71, Inciso VIII, da Constituição Federal, que autoriza a aplicação de penalidades aos responsáveis por práticas consideradas irregulares. Para ilustrar como essa dimensão sancionatória se materializa na prática, recorre-se ao exemplo do TCE/RN, cuja atuação foi analisada neste estudo. De acordo com o relatório institucional “TCE em Números” referente ao ano de 2024, foram aplicadas 689⁶ multas em caráter definitivo, totalizando R\$ 47.318.844,77. Esse dado evidencia o enfoque ainda predominante em ações punitivas, o que reforça a necessidade de refletir sobre alternativas complementares que valorizem a prevenção, o diálogo e a construção de capacidades junto aos gestores públicos.

Nesse contexto, a relação entre as partes, assim como as comunicações efetuadas são claramente antagônicas: de um lado, o tribunal pleiteia o pagamento de multas e, do outro, a autoridade busca proteger-se da sanção imposta.

André Rosilho destaca que a crença de que os controladores devem prevalecer sobre os controlados levou à construção de um sistema normativo marcado pela insegurança jurídica, pela dificuldade de delimitação de competências e pelo excesso de controle. Essa lógica gera um ambiente em que bons gestores evitam cargos públicos por temerem punições desproporcionais, enquanto os órgãos de controle ampliam seu poder de forma imprecisa, frequentemente sem balizas normativas claras. Esse cenário de instabilidade, embora muitas vezes invisível, provoca prejuízos substanciais, como investimentos que deixam de ser realizados e políticas públicas que não se concretizam. Assim, a legislação que deveria fortalecer o controle acaba por gerar mais riscos do que proteção. Esses números reforçam o padrão histórico de atuação dos Tribunais de Contas, que enfatiza a responsabilização de autoridades públicas e imposição de penalidades pecuniárias (Rosilho, 2019, p. 373-375).

A ênfase na requisição de documentos, na detecção de irregularidades e na aplicação de sanções cria um clima de confronto entre os órgãos de controle e os órgãos controlados. Esse antagonismo tem propiciado um fenômeno intitulado “Direito Administrativo do Medo”⁷, em que os gestores públicos, receosos em sofrer represálias dos órgãos de controle, restringem sua atuação à praxis administrativa e abstêm-se de se envolver em projetos de inovação e melhorias na gestão pública (Santos, 2022, p. 351).

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

6 Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/as/PlanejamentoEstrategico/TceemNumeros/1_tce_em_n%C3%BAmeros_2024_ANUAL.pdf. Consulta em 02/06/2025.

7 Também conhecido como “apagão das canetas”.

Esse cenário de embate entre os órgãos de controle e os gestores públicos, intensificado pela ênfase em sanções e litigiosidade das decisões administrativas, não apenas inibe a ousadia na condução de políticas inovadoras, como também se insere em um contexto mais amplo de dispersão da atenção e da aversão ao risco. Em um ambiente saturado de estímulos e informações, no qual a atenção se tornou um recurso escasso e cada vez mais disputado por mecanismos de persuasão sofisticados, torna-se ainda mais desafiador mobilizar gestores públicos para o engajamento em iniciativas transformadoras, sobretudo quando o custo pessoal de eventuais equívocos passa a ser elevado e imediato.

Ressalte-se que, atualmente, a atenção dos indivíduos tem se tornado um recurso valioso cada vez mais disputado por empresas, plataformas digitais, redes sociais e estratégias de *marketing* agressivas que se valem de técnicas cada vez mais sofisticadas para captar e manter o interesse do público em um ambiente saturado de informações e estímulos concorrentes.

Aesse fenômeno, em que a atenção se tornou um bem precioso e escasso diante do excesso de informações e estímulos que inundam o cotidiano dos indivíduos, dá-se o nome de *economia da atenção*. O termo foi originalmente proposto por Herbert A. Simon, ao argumentar que os seres humanos possuem capacidade cognitiva limitada para processar grandes volumes de informação. Assim, à medida que a informação se torna abundante, a atenção torna-se o recurso verdadeiramente escasso. Esse princípio tem implicações significativas para instituições públicas e privadas, que enfrentam crescentes desafios para captar e manter a atenção dos indivíduos, o que impacta diretamente os processos de tomada de decisão, definição de prioridades e estratégias de comunicação (Simon, 1979, p. 198).

Nesse ambiente marcado por formalismos e exigências documentais, a comunicação entre Tribunais de Contas e gestores públicos assume, muitas vezes, um caráter predominantemente burocrático e defensivo. A prioridade das unidades jurisdicionadas passa a ser o atendimento tempestivo às requisições dos órgãos de controle, a elaboração de respostas formais e a produção de provas para eventual contestação de imputações de débitos e penalidades pecuniárias. Esse tipo de interação, centrado na conformidade documental, dificulta o estabelecimento de vínculos institucionais pautados na confiança, na cooperação e no aprendizado mútuo.

Com isso, as relações entre controle e gestão tornam-se cada vez mais assimétricas e litigiosas. A lógica que prevalece é a da autodefesa: os gestores se veem compelidos a investir tempo e energia na construção de argumentos jurídicos e justificativas técnicas para evitar sanções, enquanto os Tribunais de Contas concentram seus esforços na instrução processual, na tipificação de condutas e na quantificação de penalidades. A atuação orientada por esse viés punitivo e excessivamente procedimentalizado gera um ciclo contínuo de disputas formais que pouco contribui para a superação dos problemas estruturais da administração pública.

Dessa maneira, os procedimentos burocráticos e as disputas processuais tendem a desviar o foco dos gestores públicos e Tribunais de Contas das ações de aperfeiçoamento da máquina pública, relegando a um segundo plano atividades

fiscalizatórias voltadas ao aprimoramento da gestão, como auditorias operacionais e avaliação de políticas públicas. Em vez de fomentar um ambiente propício à análise crítica, à inovação e à construção de soluções estruturais, o tempo institucional passa a ser consumido na resolução de controvérsias pontuais e no atendimento a exigências formais, muitas vezes desconectadas da realidade concreta da gestão. Conforme destaca Jacoby Fernandes (2016, p. 302-305), a auditoria operacional tem como finalidade central não apenas o exame da legalidade dos atos administrativos, mas a análise da eficiência, da economicidade, da efetividade e da qualidade do desempenho institucional. Trata-se de uma ferramenta estratégica que vai além da simples verificação contábil, buscando entender o funcionamento das políticas públicas e sugerir melhorias baseadas em resultados concretos. No entanto, sua aplicação ainda enfrenta entraves práticos decorrentes da ênfase desproporcional na formalidade documental e no controle repressivo.

Esse descompasso tem implicações diretas sobre a efetividade do controle externo e sobre a capacidade do setor público de responder de forma eficiente às demandas da sociedade. Ao se concentrar em procedimentos e sanções, em detrimento da compreensão das causas dos problemas, o sistema perde a oportunidade de atuar de forma estratégica e preventiva. Auditorias com foco em desempenho, por exemplo, que poderiam identificar gargalos operacionais e propor melhorias com base em evidências, acabam marginalizadas em um ambiente onde o principal critério de avaliação é o cumprimento normativo.

3 DA REPRESSÃO AO DIÁLOGO: TRANSFORMANDO O CONTROLE EXTERNO EM UM PROCESSO DE APRENDIZAGEM COLETIVA

Apesar de necessárias para assegurar a responsabilização e a legalidade na gestão pública, as medidas sancionatórias, por si só, não têm o poder de contribuir efetivamente para a correção de desvios e o aprimoramento da administração pública. Os Tribunais de Contas precisam transitar de uma lógica meramente processual e impositiva para uma abordagem que valorize a troca, a escuta e a construção coletiva de soluções. É nesse contexto que se destaca a função pedagógica dos tribunais, a qual, segundo Motta e Godinho (2025, p. 7):

[...] consiste na orientação sobre as melhores práticas de gestão, de caráter educativo, mediante a emissão de recomendação para adoção de providências; a realização de eventos e reuniões de trabalho para instruir processos; a expedição de alerta, acerca de fatos que possam comprometer a boa gestão fiscal, o atendimento a deveres legais ou riscos às metas planejadas.

Os autores complementam que essa função está vinculada à condução das atividades de controle externo, como a tomada de contas e a emissão de parecer prévio. Nesses casos, o objetivo pedagógico pode se expressar inclusive na aplicação de multas, ressalvas ou determinações, desde que direcionadas a evitar a repetição de falhas formais que, embora não tenham causado prejuízo ao erário, revelam deficiências pontuais de gestão.

Porém, o papel pedagógico dos Tribunais de Contas ultrapassa a dimensão sancionatória e passa a assumir uma função orientadora, capaz de contribuir para a melhoria da governança, o fortalecimento da gestão responsável e o desenvolvimento sustentável dos municípios (Silva, 2023, p. 2).

Nesse sentido, percebe-se que a função pedagógica dos Tribunais de Contas não se limita à imposição de sanções, mas pode ser um instrumento de aprendizado e melhoria contínua na gestão pública. Para que essa dimensão educativa seja plenamente efetiva, é necessário repensar os modos de comunicação institucional, de forma a incorporar práticas que favoreçam a escuta, a participação e a construção conjunta do conhecimento entre os órgãos de controle e os gestores.

À luz dessas reflexões, a pedagogia freiriana (Freire, 1987, 1996) oferece fundamentos sólidos para transformar a comunicação institucional dos Tribunais de Contas, ao propor uma abordagem baseada no diálogo, na escuta ativa e no reconhecimento da realidade vivida pelos sujeitos. Em vez de assumir uma postura vertical e transmissiva, o controle externo pode inspirar-se nos princípios freirianos para estabelecer relações horizontais com os gestores públicos, reconhecendo-os como sujeitos do processo de aprendizagem e protagonistas na construção de soluções para os problemas da administração pública. Trata-se de promover uma comunicação que não apenas informa ou adverte, mas que escuta, dialoga e forma – respeitando os saberes locais e valorizando o intercâmbio de experiências como ferramenta de aprimoramento da gestão. Respeitando a realidade do jurisdicionado, como afirma o grande mestre Paulo Freire “[...] tomando o homem como seu centro, se prolongará até a realidade, pois sem ela, não é possível aquele e, sem ele, não é possível a realidade” (Freire, 1968, p.9).

Ao serem incorporados na prática dos Tribunais de Contas, os pressupostos freirianos contribuem para que ações típicas das auditorias operacionais, como reuniões técnicas, grupos focais e painéis de referência, deixem de ser meras formalidades e se tornem espaços autênticos de formação mútua. A partir dessa perspectiva, a função pedagógica deixa de ser um apêndice da função sancionatória e se converte em instrumento estratégico para induzir boas práticas, prevenir falhas e promover uma cultura de responsabilização consciente e proativa. A pedagogia do diálogo, da problematização e do respeito às trajetórias institucionais permite, assim, que a comunicação no controle externo cumpra não apenas um papel técnico, mas também ético e transformador, fortalecendo o pacto democrático entre os órgãos de controle e os gestores públicos.

Nesse contexto, o controle externo deve ser exercido sob a ótica da alteridade, conceito amplamente explorado por Emmanuel Lévinas (2000), que propõe o reconhecimento ético do outro em sua diferença como um chamado à responsabilidade. É imprescindível a criação de um espaço que promova a escuta ativa dos diversos agentes envolvidos nas políticas auditadas, de modo que os contextos socioculturais e saberes dos gestores e das partes interessadas sejam considerados pelos auditores no desenvolvimento da fiscalização. Isso implica a adoção de uma postura que vá além da simples aplicação de normas e sanções, favorecendo o diálogo respeitoso e a escuta ativa dos gestores públicos.

Tal abordagem promove a construção conjunta de soluções, reconhecendo

as dificuldades e particularidades de cada cenário institucional, o que estimula o aprendizado mútuo e contribui para o aprimoramento democrático da gestão pública de forma colaborativa e ética. Essa perspectiva se alinha com a visão freiriana de que a comunicação deve ser um encontro de sujeitos que buscam a significação dos significados, desafiando o pensamento crítico e a problematização, em vez de um ato de “domesticação” ou “transferência do saber”. A recusa de Freire à “absolutização da ignorância” do “homem simples” e a sua ênfase na dialogicidade como caminho para o humanismo verdadeiro servem como um baluarte contra a manipulação e a opressão, elementos que se refletem na importância da alteridade e da escuta ativa no controle externo (Queiroz, 2022).

Assim, as soluções devem ser feitas de forma conjunta, não prevalecendo o poder do *controlador* sobre o *controlado* (Rosilho, 2019), procurando sempre o diálogo e levando em conta a realidade do jurisdicionado (Freire, 1992).

4 A IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO E DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDITORIAS OPERACIONAIS SEGUNDO AS NBASP

As NBASPs constituem um conjunto de diretrizes que orientam a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil, buscando garantir qualidade, uniformidade e aderência a padrões reconhecidos internacionalmente. Elaboradas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), essas normas adaptam os princípios estabelecidos pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) à realidade jurídico-institucional brasileira. Conforme destaca o próprio IRB:

As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP) são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que tem por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (Instituto Rui Barbosa, 2022, p. 4).

Nesse contexto, compreender o papel orientador das NBASPs é essencial para analisar como os princípios que regem a atuação dos Tribunais de Contas dialogam com abordagens mais reflexivas e participativas de controle externo. As diretrizes contidas nessas normas não apenas estruturam tecnicamente as auditorias, mas também abrem espaço para práticas que valorizam a escuta, o diálogo e o envolvimento dos diversos atores públicos.

Um exemplo disso é a NBASP 100, que estabelece como princípio a comunicação, ressaltando a importância de uma interação eficaz e assertiva entre o jurisdicionado e o Tribunal de Contas (Franco, 2025, p. 150).

A partir dessa base normativa, consolida-se a perspectiva teórica aqui adotada, que reconhece o potencial transformador da participação consciente dos sujeitos no processo de auditoria. Tal abordagem encontra respaldo nas NBASPs, especialmente nas normas 300 e 3000, voltadas às auditorias operacionais.

A auditoria operacional busca avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais, com foco na melhoria da gestão pública. Essa modalidade tem um caráter mais analítico e propositivo, voltado à identificação

de oportunidades de aprimoramento nos processos e impactos nos resultados. Os exames realizados enfatizam as entregas realizadas e o impacto gerado para a sociedade. Ao incorporar critérios como a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade, a auditoria operacional oferece subsídios valiosos para a tomada de decisão por parte dos gestores públicos, ao mesmo tempo em que fortalece a transparência, o controle social e a *accountability* no setor público. Trata-se, portanto, de uma ferramenta estratégica para promover a boa governança, contribuindo para que a gestão pública se torne mais responsiva, sustentável e alinhada com as necessidades da população.

No que tange à comunicação nas auditorias operacionais, a NBASP 300 ressalta que “a necessidade de relatórios equilibrados exige um esforço ativo para conhecer os pontos de vista das diversas partes interessadas” (NBASP 300, 2017, p. 18). A norma ainda salienta que:

Os auditores devem identificar os responsáveis e outras partes interessadas chave e tomar a iniciativa de estabelecer uma comunicação recíproca eficaz. Por meio de uma boa comunicação, os auditores podem melhorar o acesso a fontes de informação e a dados e opiniões provenientes da entidade auditada. [...]

Os auditores devem, portanto, procurar manter boas relações profissionais com todas as partes interessadas relevantes, promover um fluxo de informações livre e franco, na medida em que os requisitos de confidencialidade permitam, e conduzir discussões numa atmosfera de mútuo respeito e compreensão do papel e das responsabilidades de cada parte interessada.

Em reforço a esse dispositivo, a NBASP 3000 (Norma para Auditoria Operacional) aduz:

Um diálogo eficaz, com envolvimento da entidade auditada durante todo o processo de auditoria, é de importância fundamental para a obtenção de melhorias reais na governança e pode aumentar o impacto da auditoria. Nesse contexto, o auditor pode manter interações construtivas com a entidade auditada ao compartilhar achados, argumentos e perspectivas da auditoria, à medida que são desenvolvidos e avaliados durante a auditoria.

Do exposto, observa-se que o relacionamento da equipe de auditoria com as partes interessadas é essencial à regular condução da auditoria operacional e permeia todas as suas fases. É importante frisar que o conceito de partes interessadas não se restringe à unidade fiscalizada (parte interessada interna), mas abrange agentes externos à organização, tais como: cidadão e seus representantes; institutos de pesquisa; organizações não governamentais; entre outros.

De acordo com o *Manual de Implementação das ISSAIs⁸ de Auditoria Operacional⁹*, a interação da entidade fiscalizadora com as partes interessadas

8 ISSAIs (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) são as normas internacionais emitidas pela Intosai, que orientam as boas práticas de auditoria realizadas por instituições de controle externo, como os Tribunais de Contas. No Brasil, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) foram elaboradas pelo Instituto Rui Barbosa com base nas ISSAI, incorporando-as de forma adaptada ao contexto do controle externo brasileiro.

9 O manual foi elaborado pela *Intosai Development Initiative* (IDI), a entidade de capacitação da

deve ocorrer durante os processos iniciais de formulação – inclusive para a coleta de insumos ao planejamento estratégico das fiscalizações – e ser mantida de forma contínua durante o desenrolar dos trabalhos.

Nesse sentido, merece destaque a iniciativa do TCE/RN, que realizou consultas públicas para subsidiar a elaboração do Plano de Fiscalização Anual (PFA) para os biênios 2024/2025 e 2025/2026. Essas consultas tiveram como objetivo integrar as demandas da sociedade potiguar às ações de controle externo do tribunal. Os cidadãos foram convidados a indicar os problemas públicos mais relevantes em suas comunidades, com base em temas como saúde, educação, meio ambiente, segurança, transporte público, entre outros, alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁰.

As sugestões recebidas foram analisadas por equipes técnicas do TCE/RN utilizando-se parâmetros de materialidade, relevância, risco e oportunidade para definir as prioridades de fiscalização. Essa iniciativa constitui um exemplo de comunicação com as partes interessadas na fase de elaboração do planejamento estratégico das fiscalizações, que confere maior legitimidade à seleção de temas e objetos de controle.

No âmbito das auditorias operacionais, a ampliação do diálogo com partes interessadas também ocorre por meio da realização de painéis de referência, grupos focais e consulta a especialistas.

Os painéis de referência desempenham um papel importante no suporte metodológico e na validação das auditorias operacionais. Compostos por especialistas técnicos, acadêmicos e profissionais com experiência prática nas áreas temáticas avaliadas, esses painéis atuam como instâncias consultivas que auxiliam na definição do escopo da auditoria, na formulação de critérios avaliativos e na interpretação dos achados. Essa abordagem fortalece a credibilidade dos trabalhos desenvolvidos, ao mesmo tempo em que contribui para a elaboração de recomendações mais robustas, factíveis e alinhadas com a realidade das políticas públicas analisadas.

A utilização de grupos focais, por sua vez, constitui uma estratégia valiosa para captar percepções, expectativas e experiências diretamente dos atores impactados pelas ações governamentais. Ao reunirem representantes de diferentes segmentos – como gestores, usuários de serviços públicos e membros da sociedade civil –, os grupos focais proporcionam um espaço de escuta qualificada e interação entre múltiplas perspectivas. Essas discussões contribuem para a identificação de problemas concretos, gargalos na implementação de políticas e efeitos percebidos que, muitas vezes, não são captados por meio de métodos exclusivamente documentais ou quantitativos.

Já a consulta direta a especialistas representa um recurso metodológico fundamental para aprofundar o entendimento sobre temas complexos ou tecnicamente sensíveis, que exigem conhecimentos específicos não necessariamente disponíveis no corpo técnico do órgão auditor. Esses especialistas podem contribuir na análise

Intosai, parte oficial da sua estrutura.

10 Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Sustentabilidade/Objetivos?>.

de indicadores, na avaliação de causalidades e na interpretação dos resultados, oferecendo uma leitura crítica e independente que enriquece o processo avaliativo. Ao incorporarem essas estratégias participativas e técnicas, as auditorias operacionais se tornam mais precisas, legítimas e aderentes aos princípios de transparência, rigor metodológico e efetividade no controle externo da administração pública.

A discussão sobre esses elementos fundamentais permite estabelecer uma compreensão clara sobre o que é a auditoria, os motivos de sua realização, os possíveis resultados e os impactos que poderá gerar nas entidades auditadas. Esse diálogo também cria um ambiente propício para a troca de perspectivas, prevenindo interpretações equivocadas e contribuindo para a condução eficiente da auditoria. Isso não implica que as entidades auditadas devam impor restrições ou influenciar o andamento do processo. Pelo contrário, trata-se de promover uma interação construtiva com os auditados, aspecto essencial para o êxito da auditoria.

5 O PAPEL DO DIÁLOGO E DO ENGAJAMENTO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas consiste em “um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade [bem como a sua relevância]” (Instituto Rui Barbosa, 2020, p. 6).

A NBASP 9020 reforça a importância da cooperação e da atuação conjunta da entidade fiscalizadora e dos atores da política:

As autoridades administrativas responsáveis pela política são sempre incluídas como partes interessadas, seja do nível local ou nacional. Essas autoridades geralmente se enquadram na competência de supervisão das EFS ou das agências de inspeção e de auditoria interna. É importante que a equipe de avaliação desenvolva um novo relacionamento com eles, um relacionamento que difere daquele existente no campo da auditoria: o relacionamento deve ser baseado em confiança e cooperação recíprocas (ou seja, trabalhando em conjunto para alcançar um objetivo comum: fornecer respostas a perguntas específicas da avaliação).

A referida norma apresenta, entre as metodologias recomendadas, a utilização de instrumentos que garantam a coleta de dados confiáveis e úteis por meio de pesquisas para a obtenção de informações factuais e opiniões e percepções do público-alvo acerca da política pública avaliada.

Essa NBASP também dispõe a respeito da fase destinada ao exercício do contraditório, que consiste na apresentação do esboço do relatório de avaliação aos atores relevantes da política analisada. Nessa etapa, promovem-se debates com o objetivo de assegurar que as análises, as conclusões preliminares e os registros das opiniões colhidas durante o processo avaliativo estejam corretos, claros e devidamente compreendidos por todos os envolvidos.

A participação ativa das partes interessadas é um componente essencial e

enriquecedor da avaliação. Ela permite a incorporação de múltiplas perspectivas, fortalece a legitimidade dos achados e contribui para uma maior transparência e credibilidade no processo.

A inclusão sistemática dessas partes – especialmente dos representantes dos beneficiários da política – constitui um dos pilares da abordagem de avaliação de políticas públicas. Essa prática estimula o engajamento social, amplia a compreensão dos impactos das ações governamentais e reafirma os princípios da governança democrática e participativa.

Do exposto, conclui-se que a adoção efetiva das práticas orientadas pelas NBASPs por parte dos Tribunais de Contas representa uma oportunidade concreta de transformação no relacionamento entre essas instituições e as entidades jurisdicionadas. Mais do que um avanço técnico, as NBASPs sinalizam uma ruptura com o modelo tradicional de comunicação pontual e unilateral, ao enfatizarem a importância de uma comunicação contínua, estruturada e transparente em todas as fases da auditoria.

O enfoque comunicacional proposto pelas normas contribui para superar a lógica repressora e assimétrica que historicamente marcou a atuação dos Tribunais de Contas. Ao promoverem o diálogo permanente com os gestores públicos, as auditorias passam a ser espaços de troca de informações, de compreensão dos contextos e das limitações administrativas, e de construção conjunta de soluções. Essa aproximação reduz conflitos, fortalece o entendimento mútuo e amplia as possibilidades de atuação preventiva e pedagógica do controle externo.

Ao valorizarem a comunicação como elemento crucial do processo de auditoria, as NBASPs pavimentam o caminho para a consolidação de um ambiente institucional mais democrático e colaborativo. A escuta ativa dos diversos atores promove maior engajamento e comprometimento das partes interessadas com os objetivos da auditoria, permitindo que o controle externo contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da administração pública, com foco em resultados, efetividade e melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade. Uma comunicação mais eficaz e ajustada à realidade de cada jurisdicionado, conforme defendido pela pedagogia freiriana, favorece a construção de soluções mais inovadoras e eficazes na administração pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a relação entre os Tribunais de Contas e os gestores públicos, historicamente marcada por um viés punitivo e excessivamente burocrático, carece de uma reformulação que a torne mais dialógica, colaborativa e orientada ao aprimoramento da administração pública. O modelo vigente, centrado na fiscalização documental e na responsabilização individualizada, tem gerado um ciclo de desconfiança e retração por parte dos gestores, dificultando a inovação e a resolução de problemas estruturais.

Esse cenário reforça a necessidade de transformação da comunicação institucional no controle externo. Para isso, é imperativo que os Tribunais de Contas superem a lógica da imposição unilateral de sanções e passem a adotar práticas

comunicativas que privilegiem a escuta ativa, a orientação e o aprendizado conjunto. A função pedagógica dos tribunais deve ser fortalecida não como apêndice da função sancionatória, mas como instrumento principal de indução à melhoria da gestão.

Nesse contexto, torna-se imprescindível a incorporação dos princípios da pedagogia do diálogo, como propõe Paulo Freire, e da ética da alteridade, conforme Emmanuel Lévinas. Esses referenciais contribuem para um modelo de controle mais humanizado, que reconhece os gestores públicos como parceiros na construção de soluções, e não apenas como alvos de fiscalização. A escuta ativa, o reconhecimento das realidades locais e o respeito às trajetórias institucionais são pilares para uma nova cultura de governança pública.

As NBASPs, especialmente aquelas relacionadas às auditorias operacionais, oferecem diretrizes concretas para essa transformação. Ao enfatizarem o envolvimento das partes interessadas, a construção coletiva de diagnósticos e a formulação conjunta de recomendações, essas normas legitimam a ideia de que o controle externo pode – e deve – ser um processo de cooperação estratégica, e não apenas de vigilância punitiva.

Exemplos concretos, como as consultas públicas promovidas pelo TCE/RN na elaboração do PFA, ilustram como a escuta da sociedade e dos gestores pode enriquecer o planejamento e aumentar o impacto das ações de controle. Essas iniciativas demonstram que o engajamento de múltiplos atores, inclusive cidadãos, fortalece a legitimidade e a efetividade das auditorias.

A aplicação de metodologias participativas, como grupos focais, painéis de referência e consultas a especialistas, também se destaca como estratégia essencial para ampliar a compreensão dos problemas públicos e propor soluções mais contextualizadas e viáveis. Esses mecanismos promovem o diálogo qualificado entre os órgãos de controle e os gestores, ampliando a capacidade de resposta das instituições às demandas sociais.

No campo específico da avaliação de políticas públicas, as NBASPs reforçam ainda mais a centralidade da participação e do diálogo entre auditores e gestores. Ao preverem a inclusão das autoridades administrativas como partes interessadas e a promoção do contraditório qualificado, essas normas consolidam a avaliação como um processo dialógico, orientado à produção de conhecimento útil, confiável e aplicável.

Portanto, para que o controle externo cumpra seu papel constitucional de forma plena, é necessário que se reconstrua sua lógica de atuação, passando do controle reativo para o controle preventivo e pedagógico. Um caminho para essa virada de chave consiste na priorização de auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas – procedimentos caracterizados pela intensa comunicação com as diversas partes interessadas –, com o objetivo de promover soluções colaborativas e eficazes para o aperfeiçoamento da administração pública.

A transformação do controle externo em um processo de aprendizagem coletiva exige, ainda, compromisso político-institucional dos Tribunais de Contas com os valores da boa governança: transparência, efetividade, ética e colaboração. É fundamental abandonar o paradigma do medo e do formalismo para que se

construa uma cultura institucional orientada ao aprimoramento contínuo da gestão pública.

Em síntese, reinventar o diálogo entre os Tribunais de Contas e a administração pública é mais do que uma demanda técnica: é uma exigência democrática. Ao substituir o confronto pela colaboração e a punição pela orientação, será possível alinhar o controle externo aos desafios contemporâneos da gestão pública, tornando-o uma ferramenta eficaz de transformação social, fortalecimento da cidadania e garantia do interesse público.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, J. U. J. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 39, n. 154, p. 157-172, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 28 jul. 2025.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Jacoby de Direito Público, v. 3).

FRANCO, E. N. **Competências constitucionais dos Tribunais de Contas na proteção do concurso público**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ISSAI. **As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores**. [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://www.issai.org>. Acesso em: 10 set. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Manual de implementação das ISSAIs**: auditoria operacional. Versão 1. Brasília, DF: IRB, 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Manual-de-Implementacao-das-ISSAIs-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 31 maio 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300**: Princípios de Auditoria Operacional. Brasília, DF: IRB, 2020a. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 3000**: Norma para Auditoria Operacional. Brasília, DF: IRB, 2020b. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-3000-Norma-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em:

30 maio 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020**: Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: IRB, 2020c. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

LÉVINAS, E. **Ética e infinito**: diálogos com Philippe Nemo. Lisboa: Editora 70, 2000.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Brasília, DF: ENAP, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

MALDONADO, C.; CASTRO, F. **Gestão pública contemporânea**: temas, dilemas e perspectivas. São Paulo: Blucher, 2020. Disponível em: <https://pdf.blucher.com.br/openaccess/9786555500189/completo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

MOTTA, F.; GODINHO, H. H. A. M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 1-35, 2025.

NORONHA, A. C. C. Dispersos em tempos de economia da atenção: a tecnologia e nós. **Texto Livre: Linguagem e Tecnologia**, Belo Horizonte, v. 17, p. 1-8, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tl/a/y4xRFwzJGfv3TW4TGhp9zrh/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

OLIVEIRA, I. A. de O. A dialogicidade na educação de paulo freire e na prática do ensino de filosofia com crianças. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, v. 4, n.7, p.228-253, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32633>. Acesso em: 10 set. 2024.

OLIVEIRA, J. F. de. O ajuste de conduta como realidade para os tribunais de contas. **Revista do TCE-PE**, Recife, v.19, p. 10-27, 2012.

OLIVEIRA, W. M. de. Uma abordagem sobre o papel do professor no processo de ensino/aprendizagem. **Revista Eletrônica Faculdade Integrado INESUL**, Londrina, p. 1-11, [20--]. Disponível em: https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_28_1391209402.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Geneve: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 10 maio 2025.

QUEIROZ, I.da S. F. **Uma reflexão sobre o conceito freireano de comunicação**

na perspectiva do jornalismo. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo) – Departamento de Comunicação Social, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 258, de 02 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Natal, 3 dez. 2003. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Legislacao/LeiOrganica/1000>. Acesso em: 10 maio 2025.

SANTOS, R. V. dos. **Direito administrativo do medo:** risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2. ed. rev. atual.ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SILVA, J. da. O vácuo jurídico como fomentador do capitalismo de vigilância e da economia da atenção. **Caderno Pedagógico**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 45-60, 2024. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/5003/3435>. Acesso em: 2 jun. 2025.

SILVA, V. O. R. da. Instituto dos Advogados de Santa Catarina (IASC). Tribunais de Contas no Brasil: O Poder Dever de Fiscalização e seu Papel Orientativo e Pedagógico. **IASC**, Florianópolis, 7 ago. 2023. Disponível em: <https://iasc.org.br/2023/08/tribunais-de-contas-no-brasil-o-poder-dever-de-fiscalizacao-e-seu-papel-orientativo-e-pedagogico>. Acesso em: 31 ago. 2025.

SIMON, H. A. **Comportamento Administrativo.** Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979. Disponível em: https://issuu.com/thaitroglo/docs/simon._comportamento_administrativo. Acesso em: 10 set. 2024.

SIMON, H. A. Designing organizations for an information-rich world. In: GREENBERGER, M. (ed.). **Computers, communications, and the public interest.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971. p. 37-72. Disponível em: https://www.cs.purdue.edu/homes/ribeirob/pdf/HerbertSimon_waybackmachine.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.

TEIXEIRA, A. V.; JAKUES, M. D.; COPELLI, G. M. (org.). **Políticas públicas no Brasil:** ensaios para uma gestão pública voltada à tutela dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: Dom Modesto, 2024. v. 6.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Resolução nº 006/2004-TCE/RN: dispõe sobre a denominação da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 12 fev. 2004. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/EscolaContas/Legislacao>. Acesso em: 29 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Resolução n. 010/2023: regulamenta as atribuições, a organização e o funcionamento da

Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 2023. Disponível em: <https://tce.rn.gov.br/Legislacao/ResolucoesTce/1000>. Acesso em: 10 maio 2025.

VIEIRA, V. F. G.; ARAÚJO, C. V. de; OLIVEIRA, G. da Costa D. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista do Direito da Universidade Nacional del Litoral**, Santa Fe, v. 3, n. 1, p. 1-31, 2022. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/14191/20094>. Acesso em: 30 maio 2025.

CONTROLE EXTERNO INTEGRADO: CONTRIBUIÇÕES DO TCU EM PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DA REDE DE TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

INTEGRATED EXTERNAL CONTROL: TCU'S CONTRIBUTIONS TO THE STRATEGIC PRIORITIES OF THE BRAZILIAN NETWORK OF AUDIT COURTS

Igor Pereira Oliveira¹

Resumo: A Rede Integrar, formada pelos tribunais de contas brasileiros após recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), define anualmente prioridades estratégicas no controle de políticas públicas descentralizadas. Embora o intercâmbio de informações seja uma das essências da Rede, existe espaço para compartilhamento sistemático das deliberações. Neste contexto, uma pesquisa qualitativa identificou temas como o Sistema Sinapse, o Projeto Eficiência Hospitalar, as obras paralisadas, o Novo Marco de Saneamento Básico, a fiscalização das emendas parlamentares e das folhas de pagamento e o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, dentre outros, e evidenciou contribuições do Tribunal de Contas da União (TCU), com base no estudo de suas decisões. Além de mostrar diversos desafios de governança multinível, o artigo destaca a interdependência entre os tribunais de contas para compreender as dificuldades dos gestores públicos no federalismo fiscal brasileiro.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Tribunal de Contas da União; Rede Integrar; OCDE; controle externo.

Abstract: Rede Integrar, a network established by Brazil's audit courts following recommendations from the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), annually sets priorities for the control of decentralized public policies. Although information exchange is one of the network's core principles, opportunities remain for the systematic sharing of audit deliberations. By qualitative research, this study identified key topics such as the Synapse System, the Hospital Efficiency Project, unfinished works, the new basic sanitation regulatory framework, oversight of parliamentary amendments and payrolls, and the National Corruption Prevention Program et cetera., based on an analysis of its decisions, the study highlights the Union Audit Courts' (TCU, in Portuguese) contributions. In addition to revealing challenges related to multilevel governance, the article underscores the interdependence among audit courts to understand the constraints faced by public managers within fiscal federalism in Brazil.

Keywords: Audit Courts; Union Audit Courts; Rede Integrar; OECD; public policy oversight.

¹ Auditor federal de controle externo e pesquisador sobre os Tribunais de Contas. Autor de artigos de opinião e científicos, capítulos em livros técnicos e monografias premiadas. Mestre pela Escola Politécnica da USP.

1 INTRODUÇÃO

No ambiente institucional de políticas públicas descentralizadas, não há competência exclusiva. A partilha de responsabilidades entre diferentes atores autônomos exige colaboração interfederativa, inclusive no âmbito de atuação dos tribunais de contas brasileiros.

Neste contexto, o trabalho conjunto com um olhar técnico amplo e a participação ativa na tomada de decisão sobre prioridades estratégicas para o sistema de controle externo são premissas adotadas pela Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas (Rede Integrar).

Trata-se de uma rede colaborativa, formada pelos tribunais de contas brasileiros, em acordo de cooperação técnica firmado entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais de contas aderentes, com a finalidade de fortalecer a atuação coordenada e contribuir para o aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas descentralizadas.

O projeto da Rede é decorrente do acordo de cooperação entre o TCU e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que concluiu em 2020:

O compartilhamento sistemático de conhecimento e a análise de informações de todo o sistema de auditoria – em nível nacional e subnacional – permitirá a seleção estratégica de auditorias para maior impacto, respeitando ao mesmo tempo o contexto, os processos e o mandato de cada entidade. TCU e TCs poderiam estabelecer um “conselho nacional de auditoria externa” ou, alternativamente, fortalecer as redes existentes para melhorar a colaboração e a coordenação entre os órgãos de auditoria externa, concentrando-se nas seguintes prioridades: 1) definir a seleção colaborativa de auditorias como um objetivo estratégico da rede; 2) desenvolver uma metodologia compartilhada para a priorização de auditorias; e 3) integrar a dimensão de governança multinível como parte de um estudo de pré-auditoria ou fase preliminar de auditoria (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2020a, p. 14).

As formas de cooperação não se limitam a trabalhos conjuntos de fiscalização, já que também incluem a promoção de estudos e a avaliação da oportunidade de seleção de fiscalizações, o compartilhamento e o desenvolvimento conjunto de metodologias, processos de trabalho e tecnologias específicas, o intercâmbio de informações, a permissão de acesso a bancos de dados e a realização de cursos, seminários, simpósios, encontros e outros eventos voltados à capacitação e ao desenvolvimento profissional.

Cada Plano Anual de Trabalho (PAT) contém as áreas prioritárias e os respectivos grupos temáticos, as formas de cooperação e os respectivos produtos, o cronograma das entregas, o nível de abrangência das ações programadas (nacional, regional ou local) e os tribunais envolvidos em cada ação programada, conforme o regimento interno da Rede.

Diante do exposto, uma pesquisa qualitativa, com abordagem exploratória,

pretende identificar, nos quatro PATs existentes (2022 a 2025)², as prioridades estratégicas, especialmente as recorrentes, e evidenciar contribuições das deliberações do Plenário do TCU.

No presente artigo, constam, além desta Introdução, doze seções. A próxima evidencia o método de pesquisa e, em seguida, 10 seções apresentam contribuições do TCU em diversas políticas públicas. Por fim, as considerações finais na seção 13.

2 MÉTODO DE PESQUISA

As deliberações do Plenário do TCU (delimitação do sujeito) foram encontradas em sua pesquisa integrada³. O recorte material teve por objetivo obter acórdãos relevantes sobre prioridades estratégicas da Rede Integrar. O recorte temporal, por sua vez, priorizou acórdãos mais recentes, com vistas a explicitar debates contemporâneos.

Cada acórdão tem a seguinte estrutura: relatório (referente aos estudos e às conclusões da unidade especializada), voto (posicionamento do ministro relator do processo) e acórdão (contém as deliberações do Plenário do Tribunal sobre o instrumento de fiscalização).

Em relação aos assuntos recorrentes identificados, constantes no Apêndice, foram priorizadas as contribuições do TCU sobre o Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação (Sinapse), o Projeto Eficiência Hospitalar, as obras paralisadas, o Marco de Saneamento Básico, a fiscalização das emendas parlamentares, a fiscalização contínua das folhas de pagamento e o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção.

Sobre participação cidadã no controle externo, considerou-se que o referencial⁴ do TCU, ao disponibilizar recentemente insumos teóricos, legais e práticos sobre como ela pode ser implementada, está sendo aplicado em 2025 em diversas auditorias que ainda não têm o acórdão respectivo e, por isso, o tema foi desconsiderado neste estudo.

Além disso, a pesquisa considerou temas contemporâneos, mesmo que não recorrentes: implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, constante da ação 29 do PAT 2024, o Programa Nacional de Transparência Pública, coordenado pela Atricon, e o grupo temático em assistência social e programas de transferência de renda, ação 1 do PAT 2025.

A pesquisa bibliográfica e a análise do conteúdo de relatórios e votos complementaram os estudos, bem como direcionaram a pesquisa na escolha dos 28 acórdãos utilizados como referências bibliográficas, em diversas políticas públicas.

2 Planos anuais de trabalho da Rede Integrar, de 2022 a 2025. <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/>.

3 Os acórdãos estão disponíveis em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>.

4 Ver <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/referencial-de-participacao-cidada-no-tcu>.

3 EFICIÊNCIA HOSPITALAR

A ação 20 do PAT 2024 trata da institucionalização da eficiência da saúde enquanto iniciativa autônoma, com o objetivo de instituir mecanismos que permitam a continuidade das auditorias sobre eficiência hospitalar.

O primeiro ciclo de avaliação de desempenho das unidades hospitalares públicas prestadoras de serviços de saúde de média e alta complexidade no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) consta do Acórdão n. 1108/2020⁵. Foram avaliadas unidades mistas, prontos-socorros gerais e especializados, além de hospitais-dia independentes. O voto apresentou ressalvas:

O principal foco do trabalho é partir de dados objetivos de insumos (número de leitos, quantitativo de pessoal alocado) e de resultados (quantidades de procedimentos ambulatoriais e de internações) para se avaliar a eficiência de unidades hospitalares. Por certo, as conclusões do trabalho não são definitivas.

Primeiro, porque as conclusões referem-se a um exercício determinado, não estando afastada a hipótese de que determinada unidade, nesse período, tenha tido alguma anomalia específica que tenha afetado o seu funcionamento [...]

Segundo, [...] cabe validar as variáveis em campo, ante a possibilidade de que tenha havido erro nos preenchimentos dos cadastros pertinentes.

Terceiro, porque não foram consideradas outras variáveis que poderiam alterar os resultados comparativos obtidos. Por exemplo, uma unidade considerada eficiente sob os critérios do estudo poderia não o ser caso se considerasse outros parâmetros como o custo total para o seu funcionamento, incluindo, por exemplo, gastos com medicamentos, com profissionais de apoio etc. (Acórdão n. 1108/2020, [n.p.]).

O Acórdão n. 738/2025 representa o 2º ciclo, com um grupo mais homogêneo, pois foram considerados hospitais públicos gerais e especializados.

No segundo ciclo, houve a substituição de quantidades de médicos e enfermeiros por quantidade de horas médicas e horas de enfermeiros, para evitar distorções quanto aos insumos, o que, por sua vez, prejudica a comparação entre os estudos dos dois ciclos.

Ambos foram originados em processos da tipologia “levantamento”, que servem para conhecer as organizações, identificar objetos e instrumentos de fiscalização, e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Vale observar, dentre os resultados do acórdão mais recente, que hospitais sob gestão compartilhada entre entes federados tendem a apresentar índices de eficiência mais baixos. Possíveis causas: complexidade administrativa, a falta de clareza nas responsabilidades e o desafio na tomada de decisões.

5 Todos os acórdãos deste estudo são do Plenário do TCU.

4 PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO

Em 2021, promoveu-se o lançamento do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), que tem como um de seus objetivos a redução dos níveis de fraude e corrupção no Brasil. O Programa é uma proposta inovadora adotada pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, com coordenação e execução pelas redes de controle nos estados.

O PNPC disponibiliza uma plataforma de autosserviço (Sistema e-Prevenção), a ser continuamente utilizada pelos gestores, a partir do “marco zero” das avaliações realizadas em 2021, em que constam os resultados consolidados dos níveis de suscetibilidade à fraude e corrupção das organizações públicas participantes⁶.

Em 2025, vale destacar duas novidades. A primeira é a Resolução CNMP n. 305, de 11 de fevereiro. “Para o diagnóstico da existência e funcionamento de programa de integridade, sugere-se ao membro do Ministério Público que solicite à Administração o preenchimento do questionário disponível no e-Prevenção, ou plataforma similar elaborada por órgãos públicos de controle externo” (art. 4, § 1º). Segunda, o Tribunal autorizou recentemente (processo 014.867/2025-7⁷) a realização de acompanhamento para avaliar a evolução das universidades federais quanto ao grau de implementação das medidas de integridade e o nível de suscetibilidade a atos de corrupção constantes no PNPC.

No âmbito da ação 16 do PAT 2025, o Tribunal tem compartilhado com demais tribunais de contas seus conhecimentos, sistemas informatizados e forma de atuação relativos ao programa, para incentivar a adoção, por seus jurisdicionados, das boas práticas de integridade.

5 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social – um direito de cidadania, com benefícios monetários e não monetários.

Os benefícios monetários são auxílios, transferências de renda temporárias ou permanentes, pensões e aposentadorias. Por exemplo, a transferência de renda do Programa Bolsa Família (PBF) é composta de benefícios financeiros disponibilizados às famílias, para combater a fome, contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações e promover o desenvolvimento e a proteção social especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Diante da relevância do tema, o TCU realizou um levantamento (Acórdão n. 2334/2021) que comparou os benefícios federais de proteção social (PBF, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural), sob o aspecto da eventual eficiência no combate à desigualdade e à pobreza.

6 Ver <https://pnpc.tcu.gov.br/sobre-o-programa/>.

7 Não foram encontrados acórdãos relevantes sobre o PNPC para o objetivo da pesquisa.

Os benefícios federais avaliados totalizavam uma despesa anual de R\$ 271,5 bilhões, sendo que metade dessas despesas correspondem à previdência rural e 25% ao BPC.

Observou-se que o PBF teria o maior impacto sobre a redução da desigualdade e da pobreza em relação aos demais benefícios federais de proteção social, tendendo, de alguma maneira, a evidenciar a necessidade de modernização de todo esse sistema de proteção social e, conseqüentemente, de toda a alocação de recursos para os programas.

Além disso, o Acórdão n. 1661/2024 avaliou a focalização (direcionamento dos benefícios às pessoas que mais precisam) e a equidade do PBF. O estudo evidenciou, por exemplo, que o benefício complementar de R\$ 600,00 por família prejudica a equidade, pois incentiva as famílias a se cadastrarem separadamente, com declarações inverídicas sobre a composição familiar a fim de receber valor maior. O voto destaca:

É necessário destacar que não se trata de crítica sobre o valor do benefício entregue às famílias, o qual espera-se que possa cada vez mais auxiliar famílias em situação de pobreza a ascenderem na pirâmide econômico-social existente em nosso país, tão assolado pelo flagelo da desigualdade.

Contudo, o pormenorizado estudo técnico revela que o desenho da política pública e a forma como os incentivos são oferecidos influenciam sobremaneira o comportamento das pessoas, sobretudo aquelas com menos informação e sujeitas a toda sorte de influência de comunicações realizadas por meio de redes sociais e aplicativos de comunicação (Acórdão n. 1661/2024, [n.p.]).

Neste contexto, o grupo temático⁸ em assistência social e programas de transferência de renda da Rede Integrar (PAT 2025) pretende compartilhar dados sobre programas de transferência de renda, bases de beneficiários e boas práticas com o objetivo de identificar lacunas e sobreposições no tema. O Acórdão n. 761/2025 autorizou a fiscalização do TCU.

6 FOLHAS DE PAGAMENTO

A ação 23 do PAT 2025 pretende identificar, tempestivamente, indícios de irregularidades nas folhas de pagamento das organizações públicas, especialmente em situações que envolvem vínculos em mais de um ente federativo, induzindo as organizações responsáveis a apurarem as situações encontradas. Esse tipo de fiscalização é realizado pelo TCU desde 2015.

No acompanhamento referente ao 9º ciclo, o Acórdão n. 2322/2024 ressaltou a relevância das despesas com folhas de pagamento para a promoção das políticas públicas e o fato de as organizações públicas federais se encontrarem sujeitas a diversos preceitos constitucionais e legais passíveis de violação.

8 “Justificativa: lacuna existente no âmbito da Rede Integrar e relacionada à política pública de grande impacto na população. O GT iniciado no PAT 2024 constatou que as iniciativas nesse tema ainda estão em fase inicial e é necessária a sua continuidade para estimular o desenvolvimento de novas atividades” (PAT, 2025).

Quarenta e quatro tipos de irregularidades foram verificados em 855 organizações públicas. A título exemplificativo, a dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário gerou despesas indevidas, de janeiro a setembro de 2023, no montante de R\$ 32 milhões, com o potencial de alcançar R\$ 41 milhões em 12 meses.

A referida deliberação ressalta o atraso para pleno cumprimento do Artigo 12 da Emenda Constitucional n. 103/2019, em prejuízo às fiscalizações da rede de controle externo:

[...] o fato da União ainda não ter instituído o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103/2019, tampouco terem os órgãos integrantes do Governo Federal adotado medidas efetivas para disponibilizar informações que coletam sobre as folhas das organizações públicas por meio do eSocial, necessárias à realização de testes capazes de demonstrar que as despesas com pessoal e encargos da União observam, exceto ocorrências detectadas, todos os aspectos relevantes da legislação, prejudica a avaliação sobre a regularidade da gestão das folhas de pagamento das organizações federais, inclusive benefícios pagos pelo RPPS da União e pelo Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), constituindo potencial falha no dever de prestar contas previsto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único (Acórdão n. 2322/2024, [n.p.]).

O 10º ciclo de fiscalização está sendo viabilizado no Processo n. 006.690/2024-6º.

7 AUDITORIA EM PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO

Embora ainda não seja avaliado na literatura, o Sinapse é um assunto presente em todos os planos anuais da Rede Integrar, de 2022 a 2025.

O desenvolvimento do sistema iniciou-se em abril de 2020, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Com o término do projeto piloto em 2021, houve à época a adesão formal dos tribunais de contas dos estados do Mato Grosso e Rondônia.

O sistema consiste na aplicação de metodologia desenvolvida, com suporte de aplicação Web, para a realização de auditorias remotas e contínuas, numa estrutura de governança compartilhada entre todos os tribunais de contas.

O caráter preventivo e pedagógico da iniciativa serve para fornecer aos gestores públicos possíveis soluções para problemas e ineficiências detectados pelas trilhas de auditoria:

Dos atributos que foram realçados pelo Sistema, destaco os dois primeiros: continuidade e escala. A continuidade possibilita processo de melhoria contínua, com o aperfeiçoamento do processo e refinamento das tipologias a cada ciclo da metodologia. Da escala, propiciada pela ação remota via sistema informatizado, deriva o potencial de alcançar todos os municípios brasileiros, muitos dos quais, por seu porte e distância dos grandes centros, não são auditados de forma rotineira. [...]

9 Após confecção do artigo, foi publicado o Acórdão respectivo, n. 2205/2025.

Aliás, entendo que os dois métodos, as fiscalizações convencionais e o Sinapse, podem funcionar de forma a se autocompletar. Os resultados do Sinapse identificarão pontos de melhoria na governança de políticas públicas em Educação, que podem ser mais bem enfrentados por meio de auditorias. Os resultados das auditorias, por sua vez, podem dar origem a tipologias a serem implementadas no Sinapse. (Acórdão n. 1341/2022. 1º ciclo de acompanhamento, [n.p.]).

Após encaminhamento dos indícios de irregularidades aos gestores, a equipe de fiscalização analisa os esclarecimentos, podendo arquivar os indícios já resolvidos; monitorar o gestor; incluir os indícios em processos específicos, caso não solucionados; ou solicitar esclarecimentos adicionais. A cada novo acompanhamento, novas tipologias e trilhas de auditoria podem ser incorporadas. Tipologias já implementadas são continuamente avaliadas e, se for o caso, aprimoradas ou descontinuadas.

A propósito, considerando a parceria entre os tribunais de contas para aprimoramento e aplicação do sistema Sinapse, o TCU decidiu que não adotaria medidas no levantamento referente ao valor da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Acórdão n. 2590/2024).

No 2º ciclo do acompanhamento, com vistas a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar a repetição de irregularidade, o TCU decidiu dar ciência ao Ministério da Educação sobre os entes que possuem a conta corrente única e específica vinculada ao Fundeb com a titularidade em desacordo com a legislação (Acórdão n. 810/2024).

Foi autorizada autuação de processo com o objetivo de dar prosseguimento à fiscalização: o 017.948/2024-0, em sintonia com os esforços da ação 11 do PAT 2025.

8 OBRAS PARALISADAS

Os estudos de Oliveira e Brandão (2023, p. 86-99) evidenciam, com base na jurisprudência do TCU até 2022 sobre obras paralisadas, que as deliberações se estruturaram em torno de três eixos fundamentais:

- a) Necessidade de transparência. Uniformização de conceitos, sistematização de informações, unificação/compatibilização de sistemas e bases de dados, melhoria da qualidade e da confiabilidade dessas informações, bem como sua disponibilização ao público;
- b) Fortalecimento da comunicação entre Executivo e Legislativo no processo de orçamentação pública e o aperfeiçoamento dos instrumentos disponíveis, de modo que a decisão de alocação de recursos seja tomada com base em evidências adequadas, com mitigação do risco de que a destinação de verbas para novas obras possa comprometer a continuidade das já iniciadas; e
- c) Fortalecimento da gestão municipal e uma melhor equalização da

relação entre a União e os demais entes federados, especialmente os municípios mais carentes. Qualificação técnico-profissional dos gestores locais.

Em seguida, dois acórdãos se destacaram: o Acórdão n. 517/2024 que monitora recomendações; e o Acórdão n. 2600/2024 que se trata de acompanhamento do cenário de obras paralisadas.

Dentre as determinações do governo federal no primeiro Acórdão, destacam-se a necessidade de detecção e registro de projetos deficientes por parte dos executores da despesa, de uma perspectiva preventiva, e da inclusão periódica de dados físicos e financeiros previstos e realizados de cada empreendimento cadastrado na plataforma Obrasgov.br, mantendo-se os registros anteriores em histórico para comparação posterior.

As análises da Corte de Contas federal também serviram como fundamento adicional para o Projeto de Lei n. 4172/2023¹⁰, que resultou no Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde (Lei n. 14719/2023).

Sobre o tema, o Acórdão n. 2103/2024 identificou riscos sobre a falta de garantia de investimentos nas obras do Pacto, a saber:

- a) Ausência de previsão orçamentária atualizada dos recursos destinados ao Pacto para o período de 2024 a 2026;
- b) Impossibilidade de identificação dos recursos destinados ao Pacto e dos critérios para priorização das obras em andamento em relação às novas;
e
- c) A fiscalização solicitou informações detalhadas sobre as possíveis fontes de recursos, incluindo as ações orçamentárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as transferências especiais e as contrapartidas dos estados e municípios; contudo, não obteve as informações com os gestores federais.

9 SANEAMENTO BÁSICO

A Lei n. 11445/2007 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. O novo marco legal foi instituído pela Lei n. 14026/2020, que atualizou as diretrizes nacionais.

Foi criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), colegiado para articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico. A inoperância do comitê foi destacada pelo Acórdão n. 2392/2022.

Na segunda rodada de acompanhamento do novo marco, o Acórdão n. 1940/2024 exigiu ao Ministério das Cidades que estabelecesse metodologia e

10 Ver detalhes na exposição do Projeto de Lei n. 4172/2023 em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2023/PL/Exm/51-2023-MEC.htm.

procedimentos de avaliação das condicionantes de acesso a recursos federais para ações de saneamento básico estipuladas no Artigo 50 da Lei n. 11445/2007, priorizando investimentos que atendam a todas as condicionantes.

Os estudos de Oliveira, Portugal e Bugarin (2024, p. 318-349) mostram desafios tradicionais do setor, como o contingenciamento de recursos de natureza discricionária, a descontinuidade de investimentos, as dificuldades de acesso a recursos onerosos devido ao endividamento dos entes locais¹¹, além de sua baixa capacidade técnico-operacional para atendimento a condicionantes fundamentais, e o cenário de emendas parlamentares insuficientes, momentâneas e pulverizadas.

No PAT 2025, a ação 35 tem por objetivo fiscalizar o desempenho dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando as metas de atendimento estabelecidas no Artigo 11-B da Lei n. 11445/2007.

10 EMENDAS PARLAMENTARES

O Supremo Tribunal Federal (STF) exigiu o condicionamento da execução das transferências especiais (provenientes da Emenda Constitucional n. 105/2019) ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade, com vistas a enfrentar uma problemática exposta pelo ministro relator do STF, Flávio Dino:

Ora, se é o parlamentar que IMPÕE em que o dinheiro será gasto, exige-se, caso mantido o instituto na Constituição, inovações simétricas nos sistemas de controle, a fim de que a Constituição seja cumprida, tal como menciona a PGR na presente ADI. Se assim não ocorrer, teremos um perigoso e inconstitucional “jogo de empurra”, em que, ao certo, ninguém se identifica como responsável pela aplicação de parcela relevante do dinheiro público. 13. Nesse atípico “jogo”, o parlamentar pode argumentar que apenas indica, mas não executa; o Executivo pode informar que está apenas operacionalizando uma “emenda impositiva”; e o gestor estadual ou municipal pode alegar ser mero destinatário de algo que vem “carimbado” [...] (ADI STF 7.695 DF, Relator Ministro Flávio Dino. Sessão de Julgamento: 19/8/2024).

Em fevereiro de 2021, a consultoria da Câmara dos Deputados alertou que embora proporcionem um ganho na agilidade de repasse de recursos da União para os demais entes, as transferências especiais trazem um déficit de transparência e controle social dos recursos da União (Câmara dos Deputados, 2021).

Em agosto de 2024, a mesma consultoria legislativa comentou que os questionamentos afetos à constitucionalidade da Emenda n. 105/2019 relacionam-se ao conflito potencial com o princípio federativo, “ao se admitir a supressão do papel da União na definição do destino dos recursos próprios” (Câmara dos Deputados, 2024, 53).

No âmbito do TCU, a avaliação da prestação de contas do presidente da República ressaltou que do total de R\$ 7,23 bilhões empenhados na função encargos

11 A literatura utiliza regularmente a expressão “entes subnacionais”. Contudo, como o prefixo “sub” pode indicar uma posição inferior, em um contexto de entes federados autônomos, optou-se por utilizar “locais” em vez de “subnacionais”.

especiais, R\$ 7,08 bilhões (98%) foram relativos às transferências especiais:

Em 2023, do total de R\$ 7,23 bilhões empenhados na função encargos especiais, R\$ 7,08 bilhões (97,87%) foram relativos às transferências especiais. Os valores dessas transferências têm crescido ano-a-ano. Em valores corrigidos pelo IPCA, o montante empenhado via transferências especiais foi de R\$ 756,69 milhões em 2020; de R\$ 2,26 bilhões em 2021 e de R\$ 3,47 bilhões em 2022. Portanto o crescimento real foi de R\$ 104% entre 2022 e 2023 (Acórdão n. 1124/2024, [n.p.]).

Adaptando-se à nova regra constitucional, o TCU evidenciou que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, limitando-se à fiscalização sobre o cumprimento das condicionantes que legitimam a transferência especial (Acórdão n. 518/2023).

Além disso, o Acórdão n. 1758/2023 sinalizou que eventuais contribuições do Poder Legislativo, para aprimoramento da modalidade de transferência especial, poderiam tornar obrigatória por lei a divulgação, em plataforma centralizada, de informações e documentos relativos às despesas com a aplicação dos recursos.

O cenário exposto, desafiador do ponto de vista de relações interinstitucionais, tem relação com as causas do problema. A Emenda n. 105/2019 possibilita um repasse célere de recursos diante da demora pretérita de liberação pelo governo federal. Contudo, o Acórdão n. 86/2020 demonstrou, em resposta ao Congresso Nacional, que a demora para liberação era proveniente, geralmente, do não atendimento (ou do atendimento intempestivo) pelos entes locais a requisitos básicos e fundamentais (confeção de projeto, obtenção de licenciamento ambiental, titularidade da área objeto da intervenção).

Tendo em vista que a Lei Complementar n. 210/2024 definiu que os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais também estão sujeitos à apreciação do TCU, em sintonia com as preocupações da Câmara dos Deputados (2021), estão em andamento duas auditorias no Tribunal:

- a) Auditoria operacional sobre os mecanismos de promoção da transparência no repasse de recursos por meio de emendas parlamentares. Processo n. 000.687/2025-1; e
- b) Auditoria de conformidade, piloto (Rede Integrar), para fiscalização da execução das transferências especiais. Processo n. 010.856/2025-0.

11 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Em 2003, surge o Projeto de Lei n. 219 na Câmara dos Deputados, relacionado ao compromisso de transparência da Administração Pública. Buscava-se garantir ao cidadão o conhecimento das ações governamentais, a destinação dos recursos públicos e seus consequentes benefícios.

Uma iniciativa decorrente da Carta Magna, especialmente do inciso XXXIII do

Artigo 5º e Inciso II do §3º do Artigo 37, diz que: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” –, teve como resultado a conhecida Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n. 12.527/2011).

O artigo 3º desta lei prevê como diretrizes: a publicidade como preceito geral; o sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência; e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Mesmo nos casos de restrição de acesso à informação (capítulo IV da referida lei), a informação deve tornar-se, automaticamente, de acesso público, quando transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final.

Em 2013, considerando a importância da função pedagógica exercida pelos tribunais de contas, a Atricon (Resolução n. 1/2013) recomendou a adoção de estratégias para promover a cultura da transparência e a capacitação dos agentes públicos para implantação da LAI. Incentivava-se, inclusive, a elaboração de manuais, cartilhas ou guias sobre a transparência ativa (divulgação voluntária e proativa de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de requerimento do cidadão) e a transparência passiva (divulgação ou fornecimento de informações e documentos em atendimento a pedidos específicos solicitados por qualquer pessoa).

Em 2023 (Acórdão n. 1093/2023), o TCU autorizou uma fiscalização para avaliar a transparência de portais de um conjunto de organizações no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP)¹², coordenado pela Atricon. O PNTTP tem sido implementado após iniciativa de março de 2022, por meio de acordo de cooperação técnica, iniciativa originária dos tribunais de contas locais. Este programa oferece subsídios para que a sociedade amplie a sua percepção sobre as regras e critérios de transparência e estimula a sua participação e o controle social.

Antes disso, em 2018, o Tribunal já realizava auditoria para avaliar o grau de aderência dos portais na internet de organizações públicas federais à legislação de transparência, com foco na divulgação ativa das informações.

O Acórdão n. 1832/2018 identificou falhas na divulgação de informações públicas, inclusive sobre procedimentos licitatórios, deficiência na divulgação de instrumentos para acompanhamento das atividades finalísticas e falhas na divulgação do serviço de informação ao cidadão. O voto do Acórdão n. 2512/2023 dispôs:

“[...] o direito à informação fornece o fundamento jurídico para a concretização de dois pilares da democracia: a participação do cidadão e a fiscalização da Administração Pública. Nesse contexto, é fácil perceber que a eficaz participação cidadã na tomada de decisão sobre as questões que afetam a sociedade depende do acesso a informações completas e fidedignas. Do mesmo modo, observa-se que o pleno conhecimento dos atos do Poder Público permite que o cidadão controle e fiscalize as atividades administrativas e, caso encontre algum indício de irregularidade, atue no sentido de obter a responsabilização

12 Disponível em: <https://atrimon.org.br/transparenciapublica/>.

dos agentes e a reparação de eventual dano. Portanto, o direito à informação é um direito garantidor da democracia" (Acórdão n. 2512/2023, [n.p.]).

Outro trabalho do Tribunal associado à visão mais ampla do PNTP expôs a ausência ou ineficiência de ferramentas, o que não permite pesquisar por filtros de interesse público, e a ausência de publicação de documentos em formato aberto e editável (Acórdão n. 2396/2022).

Em 2025, destaca-se que entre os ciclos de levantamento de 2023 e 2024, das 49 organizações avaliadas, 41 melhoraram seus índices de transparência, o que serve para evidenciar a utilidade do PNTP no fomento à transparência. (Acórdão n. 425/2025)

12 PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O controle externo federal tem se deparado com outra questão: a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei n. 13.709/2018), utilizada como argumento para reduzir a transparência de informações de interesse coletivo ou geral que deveriam ser publicadas voluntária e proativamente, independentemente de requerimento do cidadão. Explica-se.

O Projeto de Lei n. 4060/2012, da Câmara dos Deputados, quase 10 anos depois do projeto de lei da LAI, se preocupou com o devido tratamento de dados pessoais, o que resultou na LGPD. Esta lei dispõe, entre outros assuntos, sobre o respeito à privacidade; a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania.

A OCDE (2020) destaca:

A LGPD foi redigida com a finalidade de aumentar a consistência e a uniformidade da legislação sobre privacidade e proteção de dados, e para criar consistência e uniformidade na maneira em que os indivíduos podem exercer seus direitos de privacidade em todo o território brasileiro. A lei se baseia, em grande medida, no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia e nas Diretrizes da OCDE para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais (doravante denominada 'Diretrizes de Privacidade da OCDE', de 1980, alterada em 11 de julho de 2013) (OCDE, 2013), e na Convenção 108 do Conselho da Europa. (OCDE, 2020b, p. 126).

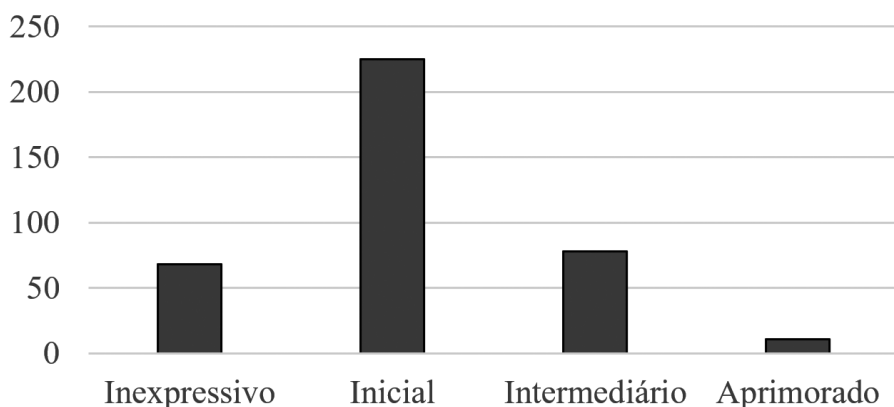
Um dado pessoal é informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável. A necessidade é um princípio e representa a limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento. Criou-se a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para zelar pela proteção dos dados pessoais.

Considerando a existência de organizações públicas não aderentes à LGPD mesmo após o início de vigência da lei e de dados pessoais tratados em desconformidade com a legislação, além da falta de pleno funcionamento da ANPD, o TCU autorizou uma fiscalização (Acórdão n. 2909/2020).

O Acórdão n. 1384/2022 reflete a situação de 382 organizações federais em

2021. A maior parte delas (quase 80%) estava com controles internos em fase inexpressiva (indicador menor ou igual a 0,15) ou inicial (indicador maior do que 0,15 e menor ou igual a 0,5):

Gráfico 1 – Níveis de adequação à LGPD em 2021 no âmbito federal



Fonte: elaborado pelos autores, com dados do Acórdão n. 1384/2022.

As dimensões com piores notas estavam relacionadas à capacidade da organização de provar que os tratamentos de dados pessoais que realiza são lícitos, de assegurar que os titulares tenham acesso a informações relacionadas ao tratamento de seus dados pessoais e de adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas, para proteger os dados.

Recomendou-se a reestruturação organizacional da ANPD com o objetivo de conferir o grau de independência e os meios necessários para o pleno exercício de suas atribuições, o que foi considerado parcialmente implementado pelo Acórdão de relação n. 1563/2024.

O tema passa a integrar as ações da Rede Integrar no PAT 2024. A ação n. 29 refere-se à implementação dos dispositivos da LGPD na União, estados, DF e municípios. Nesse sentido, o Acórdão n. 889/2024 autoriza nova fiscalização.

A parceria, que incluiu diversos Tribunais de Contas locais (dos estados Amazonas, Bahia, Ceará, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro e Rondônia), resultou no Acórdão n. 1372/2025:

[...] a auditoria também serviu para fornecer, aos auditores dos tribunais estaduais participantes, um painel (dashboard) construído para permitir a visualização gráfica e interativa das respostas das organizações auditadas, inclusive com a possibilidade de realização de análises comparativas e de segmentação dos resultados a partir da aplicação de filtros diversos. Ressalte-se que, uma vez que os dados das respostas das organizações foram classificados como públicos (tal aviso constou na primeira página do questionário aplicado), entende-se não haver óbice quanto à publicação do Painel Nacional de Implementação da LGPD na Internet (Acórdão n. 1372/2025, [n.p.]).

Neste contexto, o Tribunal avaliou se os meios colocados à disposição dos gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações e a proteção de dados e informações pessoais:

A retirada unilateral dessas informações sob alegação genérica de conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) tem causado interrupções em serviços oferecidos pela sociedade civil, como relatórios de transparência e ferramentas de pesquisa, diminuindo a transparência e o controle social. Diretrizes claras da CGU, elaboradas com o apoio da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e com a participação da sociedade conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (art. 9º), podem mitigar esses problemas. Além disso, entendo que, ao decidir não publicar determinada informação, os órgãos devem fornecer fundamentação adequada, evitando citar a LGPD de forma abstrata como justificativa (Acórdão n. 506/2025, [n.p.]).

Ademais, recomendou-se à Controladoria Geral da União (CGU) a produção e divulgação de orientações à Administração Pública federal, o estabelecimento e a coordenação da realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios e a sistematização do acompanhamento do cumprimento integrado da LAI e da LGPD a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As prioridades estratégicas da Rede Integrar contemplam desafios de governança multinível, como a definição clara de responsabilidades, o funcionamento de instâncias de colaboração interinstitucional, a adequada gestão de transferências intergovernamentais, o fortalecimento da governança dos entes locais, inclusive de sua capacidade técnico-operacional, a implementação de medidas de integridade pública, as garantias de focalização e equidade em programas assistenciais, e o equilíbrio entre transparência das informações e proteção de dados e informações pessoais.

Os avanços das parcerias em auditorias remotas e contínuas, com o compartilhamento e o desenvolvimento conjunto de metodologias, convivem com a falta de disponibilização pelos gestores públicos de dados e informações em sistemas integrados.

Na verdade, a evolução das parcerias entre os tribunais de contas é contemporânea às mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), em 2018, e à Resolução TCU n. 315/2020, que reforçou a necessidade de construção participativa nas deliberações, exigindo a obtenção de comentários dos gestores federais previamente ao envio do relatório ao ministro relator do TCU.

Convenientemente, as parcerias no âmbito da Rede Integrar têm o potencial de fornecer informações estratégicas e detalhadas sobre as realidades dos gestores

loais na implementação das políticas públicas, em complemento aos esforços supracitados para entendimento das realidades dos gestores (federais) no cenário pós Resolução 315. Sobre os benefícios assistenciais:

[...] a competência comum atinente à função Assistência Social tem sido utilizada pelos entes para estabelecer políticas e programas públicos, nos quais podem ser identificados, preliminarmente, alguns riscos, tais como a sobreposição de políticas. A propósito, recente fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) identificou irregularidades no pagamento de benefícios assistenciais por municípios, utilizando a ferramenta de moeda digital, o que reforça o risco associado a esses benefícios e a **necessidade de cooperar com os Tribunais de Contas locais** para seu mapeamento, fazendo uso da Rede Integrar (Acórdão n. 761/2025, [n.p.], grifos nossos).

A propósito, se por um lado a ação 20 do PAT 2024 expõe a necessidade da continuidade das auditorias sobre eficiência hospitalar “sem depender exclusivamente do TCU como órgão impulsionador” (trecho do PAT 2024, p. 80), existe, em essência, uma interdependência entre todos os tribunais de contas para compreender os obstáculos e as dificuldades dos gestores públicos (federais, estaduais, distritais, municipais) no âmbito do federalismo fiscal brasileiro.

Em outras palavras, o estímulo legítimo ao impulso de cada tribunal de contas é indissociável a uma dependência (no mínimo parcial) da cooperação interinstitucional para obtenção de informações necessárias e suficientes sobre a realidade dos gestores em cada ente federado, o que reforça a relevância de ambientes como a Rede Integrar para um intercâmbio estratégico de percepções em políticas públicas descentralizadas.

Ademais, o compartilhamento sistemático das deliberações da Corte de Contas federal fornece ao meio acadêmico (e à rede de controle externo) informações fundamentais, devido à visão madura dos tribunais de contas sobre a efetividade das políticas públicas brasileiras.

O presente artigo abre espaço para estudos futuros que considerem as contribuições do TCU em outras prioridades estratégicas da Rede, constantes do Apêndice, bem como a jurisprudência dos demais tribunais de contas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF)**. Modalidade restrita às emendas individuais. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica_-_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Transferências especiais**: repercussão da ADI n. 7688/DF no processo orçamentário. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nota-tecnica_-_transferencias-especiais-repercussao-da-adi-n-7688-df-no-processo-orcamentario.

leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nota-tecnica-_39-2024-transferencias-especiais-_repercussao-da-decisao-do-stf-adi-n-7688-df. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1093/2023-Plenário. Proposta de fiscalização, na modalidade Levantamento, com o objetivo de avaliar a transparência de portais de um conjunto de organizações no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 31 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1108/2020-Plenário. Levantamento realizado com o objetivo de identificar critérios para realização de auditoria de avaliação de desempenho nas unidades hospitalares públicas prestadoras de serviços de saúde de média e alta complexidade no âmbito do Sistema Único de Saúde. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 6 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1124/2024-Plenário. Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023. Relator: Ministro Vital do Rêgo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 12 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1341/2022-Plenário. Relatório de Acompanhamento com o objetivo de descrever método de trabalho de fiscalização remota e contínua dos recursos de Educação, denominado Projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação) e os primeiros resultados alcançados. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 8 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1372/2025-Plenário. Auditoria de conformidade nos controles implementados por organizações públicas federais para adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1384/2022-Plenário. Relatório de auditoria para avaliar as ações governamentais e os riscos à proteção de dados pessoais. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1661/2024-Plenário. Auditoria operacional para avaliar a focalização e a equidade do Programa Bolsa Família no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Relator: Ministro Vital do Rêgo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 21 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1758/2023-Plenário. Solicitação do Congresso Nacional acerca de informações e respostas a respeito de como devem ser fiscalizadas as “transferências especiais”, modalidade de repasse

da União a estados, Distrito Federal e municípios instituída pelo art. 166-A da Constituição Federal, com o advento da EC 105/2019. Relator: Ministro Vital do Rêgo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 23 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1832/2018-Plenário. Auditoria realizada com o objetivo de avaliar o grau de aderência dos portais na internet de organizações públicas federais à legislação de transparência, notadamente à Lei de Acesso à Informação. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 8 ago. 2018. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1940/2024-Plenário. Acompanhamento da implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei 14.026/2020. Segunda rodada de acompanhamento. Relator: Ministro Jorge Oliveira. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 18 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2103/2024-Plenário. Acompanhamento das ações do governo federal no Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e Profissionalizante. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2322/2024-Plenário. Acompanhamento referente ao 9º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 30 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2334/2021-Plenário. Auditoria operacional destinada a avaliar comparativamente os benefícios federais de proteção social Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural, sob o aspecto da eficiência no combate à desigualdade e à pobreza. Relator: Ministro André de Carvalho. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 29 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2392/2022-Plenário. Acompanhamento da regulamentação do Novo Marco Legal de Saneamento Básico trazido pela Lei 14.026/2020. Relator: Ministro Jorge Oliveira. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 26 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2396/2022-Plenário. Levantamento com o objetivo de avaliar a transparência dos portais eletrônicos de órgãos federais, inclusive com a participação do TCU no Programa Nacional de Transparência Pública. Relator: Ministro Antonio Anastasia. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 16 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2512/2023-Plenário. Solicitação do Congresso Nacional em que são requeridas informações sobre o controle

contínuo dos gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal no ano de 2023. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 6 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2590/2024-Plenário. Relatório de levantamento para conhecer as principais mudanças inseridas pela Emenda Constitucional 108/2020, relativas ao Fundeb. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 4 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2600/2024-Plenário. Acompanhamento para avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas. Relator: Ministro Vital do Rêgo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 4 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2909/2020-Plenário. Processo administrativo com proposta de fiscalização para avaliar as ações governamentais e os riscos à proteção de dados pessoais. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 28 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 425/2025-Plenário. Levantamento sobre transparência de portais públicos no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública - Ciclo 2024. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 26 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 506/2025-Plenário. Auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade realizada no processo de concessão e restrição de acesso a informações pessoais. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 12 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 517/2024-Plenário. Monitoramento da implementação de recomendações emitidas em acórdão proferido em sede de auditoria operacional que teve por objetivo a elaboração de um amplo diagnóstico das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Relator: Ministro Vital do Rêgo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 27 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 518/2023-Plenário. Consulta a respeito dos procedimentos para fiscalização dos recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas especiais ao Orçamento da União. Relator: Ministro Vital do Rêgo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 22 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 738/2025-Plenário. Levantamento com o objetivo de conhecer o nível de eficiência das unidades hospitalares do Sistema Único de Saúde geridas pela administração pública. Relator: Ministro Antonio Anastasia. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 761/2025-Plenário. Proposta

de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, com o objetivo de identificar fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nos benefícios assistenciais de transferência de renda pagos pela União, Estados e Municípios. Relator: Ministro Jorge Oliveira. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 810/2024-Plenário. Relatório de Acompanhamento do 2º ciclo do projeto Sinapse, referente ao período de 1/8/2022 a 31/3/2024. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 86/2020-Plenário. Solicitação do Congresso Nacional em que se requer informações sobre acórdãos que tenham examinado e avaliado a atuação da Caixa Econômica Federal como mandatária da União nos contratos de repasse de recursos relacionados a emendas parlamentares a municípios. Relator: Ministro Bruno Dantas. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 22 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 889/2024-Plenário. Proposta de auditoria, na modalidade conformidade, tendo por objeto a avaliação da adequação das organizações públicas federais à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 8 maio 2024.

OLIVEIRA, I. P.; BRANDÃO, R. D. M. R. A persistência do controle externo federal para aumentar a participação cidadã no acompanhamento dos investimentos em infraestrutura. *In*: LIMA, A. F. *et al.* **Controle de Infraestrutura pelos Tribunais de Contas do Brasil**. Brasil: [s. n.], 2023. p. 86-99. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/controle-de-infraestrutura-pelos-tribunais-de-contas-do-brasil/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

OLIVEIRA, I. P.; PORTUGAL, A. C.; BUGARIN, M. S. Financiamento do saneamento básico: um desafio de governança multinível. *In*: GESTÃO, controle e regulação do saneamento básico. Florianópolis: Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, 2024. p. 318-349. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/conteudo-tecnico/publicacoes-1/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil: Abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados. **OECD Publishing**, Paris, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>. Acesso em: 8 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. A Caminho da Era Digital no Brasil. **OECD Publishing**, Paris, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>. Acesso em: 8 ago. 2025.

APÊNDICE – ASSUNTOS RECORRENTES NA REDE INTEGRAR

ASSUNTO	PAT 2022	PAT 2023	PAT 2024	PAT 2025	Total
Sistema Programas Educacionais (Sinapse)	x	x	x	X	4
Projeto Eficiência Hospitalar	x	x	x	X	4
Obras paralisadas	x	x	x	X	4
Pacto Nacional pela Primeira Infância	x	x	x	x	4
Grupo Temático meio ambiente	x	x	x		3
Governança de segurança pública	x	x		x	3
Nova Lei de Licitações		x	x	x	3
Participação cidadã no controle externo		x	x	x	3
Novo Marco do Saneamento Básico		x	x	x	3
Fiscalização das emendas parlamentares individuais impositivas		x	x	x	3
Fiscalização contínua de folhas de pagamento		x	x	x	3
GT em Regimes Próprios de Previdência Social		x	x	x	3
Transferência de Gestão da Saúde		x	x	x	3
Programa Nacional de Imunizações (PNI)		x	x	x	3
Acesso ao ensino médio	x	x			2
Precatórios do Fundef	x	x			2
Grupo Temático em Saúde	x	x			2
Combate à Desertificação do semiárido	x	x			2
Transformação digital (capacitação)	x	x			2
Transformação digital e segurança da informação	x			x	2
Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)	x			x	2
Painel de indicadores educacionais	x	x			2
Acompanhamento dos Planos Municipais de Educação		x		x	2

ASSUNTO	PAT 2022	PAT 2023	PAT 2024	PAT 2025	Total
Seminário boas práticas na fiscalização de atos de pessoal		x		x	2
Grupo Temático em Assistência Social e Programas de Transferência de Renda			x	x	2
Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC)			x	x	2
Igualdade de gênero			x	x	2
Governança agenda 2030 e seus ODS			x	x	2
Contratualização de serviços hospitalares			x	x	2

Fonte: elaborado pelos autores. Informações obtidas nos PATs 2022 a 2025. São considerados recorrentes os assuntos que apareceram mais de uma vez. O “x” significa que o assunto consta do PAT respectivo. Observações: Para o levantamento, admitiu-se que a) a retomada de obras da educação básica compõe obras paralisadas; b) o Pacto pela primeira infância e o combate à desertificação no semiárido foram considerados no PAT 2023 por causa do relatório de atividades respectivo; c) o enfrentamento da violência na infância compõe a governança da segurança pública; d) auditorias em segurança da informação compõem transformação digital e segurança da informação; e) a construção da estratégia de acompanhamento do novo PNE compõe o acompanhamento dos Planos Municipais de Educação.

TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA INTERPRETAÇÃO HARMÔNICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

AUDIT COURTS IN THE CONTROL OF COMMISSIONED POSITIONS: A HARMONIOUS INTERPRETATION OF THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988

João Victor Tayah Lima¹

Resumo: O objetivo da pesquisa é discutir os mecanismos constitucionais que possibilitam aos Tribunais de Contas exercerem o controle dos cargos comissionados. Para este propósito, empreendeu-se pesquisa bibliográfica e documental, examinada à luz do princípio hermenêutico da concordância prática ou da harmonização de Konrad Hesse. Os resultados demonstram que os Tribunais de Contas podem executar o controle de legalidade e legitimidade desses cargos por meio da análise de prestações de contas, auditorias operacionais, recomendações técnicas e da possibilidade de sustar atos administrativos. Conclui-se que reforçar o alcance do controle dos Tribunais de Contas nesse assunto é fundamental para inaugurar uma nova abordagem da gestão pública de pessoal, mais condizente com a efetividade dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: cargos em comissão; controle externo; Tribunais de Contas.

Abstract: The objective of this research is to discuss the constitutional mechanisms that enable Audit Courts to exercise control over appointed positions. To this end, bibliographical and documentary research was undertaken, examined in light of Konrad Hesse's hermeneutical principle of practical concordance or harmonization. The results demonstrate that audit courts can exercise oversight over the legality and legitimacy of those positions through the analysis of financial statements, operational audits, technical recommendations, and the possibility of suspending administrative acts. The conclusion is that strengthening the scope of the Audit Courts' oversight in this area is essential to usher in a new approach to public personnel management, more consistent with the effectiveness of fundamental rights.

Keywords: commission positions; external control; Audit Courts.

¹ Doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas. Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas e em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Delegado de polícia civil e professor.

1 INTRODUÇÃO

Os cargos comissionados são destinados às funções de direção, chefia e assessoramento, cuja nomeação e exoneração se sujeitam ao livre critério discricionário da autoridade nomeante. A liberdade decisória conferida constitucionalmente para o manuseio destes cargos, que são remunerados pelos pesados tributos impostos ao contribuinte, cria consideráveis desafios jurídicos para a manutenção de uma Administração Pública condizente com os valores esperados da moralidade.

Não raro, os critérios utilizados para a nomeação destes cargos enviesam pelo caminho do nepotismo, do clientelismo, da troca de favores pessoais entre agentes políticos e da satisfação de interesses outros, que em nada se coadunam com o interesse público. A normalização deste estado flagrante de ilegalidade, acobertada pelo manto de uma suposta discricionariedade administrativa ampla, que impede o controle de órgãos externos, é merecedora de atenção científica.

Os tribunais de contas são órgãos essenciais para a fiscalização das contas públicas, possuindo atribuições constitucionais e legais para examinar aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos atos e contratos do poder público. E apesar de terem recebido do constituinte originário a atribuição de apreciar os atos de admissão de pessoal, houve ressalva expressa quanto aos cargos comissionados.

Diante deste cenário jurídico, o objetivo principal desta pesquisa é identificar se os tribunais de contas foram totalmente afastados do controle de legalidade e de legitimidade das nomeações de cargos comissionados, ou se existem competências implícitas ou explícitas no ordenamento jurídico que possibilitam o mencionado controle. E, caso este controle seja possível, quais os seus limites e a sua aplicabilidade. A hipótese é de que os tribunais de contas podem não possuir a atribuição para examinar, de ofício e para fins de registro, as nomeações de cargos comissionados, mas podem, mediante provocação, sustar os efeitos do ato de nomeação, caso existam circunstâncias fáticas e jurídicas que justifiquem a providência.

Utiliza-se o método dedutivo para, partindo de proposições gerais acerca das competências conferidas aos tribunais de contas, estabelecer conclusões particulares sobre o controle externo de atos de admissão de cargos comissionados. Quanto aos meios, a pesquisa se utiliza de procedimentos documental e bibliográfico. A pesquisa é explicativa, fazendo uso da teoria de Konrad Hesse (2009) sobre hermenêutica constitucional e de obras doutrinárias de suporte para elaborar reflexões jurídicas sobre o tema proposto. Houve também solicitações de acesso à informação e extração de dados em sítios oficiais para subsidiar as citadas reflexões.

A pesquisa se justifica pela necessidade de se reforçar a transparência e a boa gestão dos recursos públicos, já que os cargos comissionados representam uma parcela robusta do número de postos de trabalho disponíveis na Administração Pública. Espera-se, com isto, que as ponderações aqui cogitadas contribuam com a efetivação dos princípios jurídicos que regem a função administrativa e com o cumprimento dos direitos fundamentais dos usuários dos serviços públicos.

Para tanto, este artigo, além da “Introdução”, está dividido em quatro seções. A seção 2, intitulada “Cargos em comissão: um mal necessário ou desnecessário?”, trata de questionamentos críticos ao instituto dos cargos comissionados e suas eventuais inadequações a uma visão adequada de boa gestão administrativa. A seção 3, denominada “Controle de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas”, aborda as previsões constitucionais que legitimam a atuação destas cortes no exame de legalidade dos atos gerais de nomeações promovidas no serviço público. A seção 4, “Hipóteses constitucionais de controle externo dos cargos em comissão pelos Tribunais de Contas”, explora mais especificamente que caminhos constitucionais podem ser utilizados para justificar o exame de juridicidade da admissão de cargos comissionados pelas Cortes de Contas. O artigo é finalizado com a seção 5, que traz considerações finais, com conclusões obtidas durante o caminho de pesquisa científica percorrido.

2 CARGOS EM COMISSÃO: UM MAL NECESSÁRIO OU DESNECESSÁRIO?

Os cargos comissionados configuram hipótese de exceção à regra geral de ingresso no serviço público mediante realização de concurso público de provas ou de provas e títulos. Essa exigência geral foi instituída visando à observância primordial do cânone da eficiência, elevada a *status* constitucional quando da edição da Emenda n. 19/1998, já que a presunção é de que somente os mais tecnicamente capacitados serão selecionados no rígido processo de escolha que é um concurso público. Conforme exposto na obra de Decomain (2007, p. 161): “de fato, o concurso público respeita o princípio da isonomia, na medida em que todos podem nele se inscrever (é por isso que ele é público), e permite à administração selecionar os candidatos de maiores méritos”.

Ademais, o concurso público é também um instrumento a favor da impessoalidade, haja vista não estar ao arbítrio do chefe institucional proceder à escolha daqueles que serão ou não aprovados para o exercício da função pública. O concurso público atende ao interesse público, na medida em que visa à sua satisfação, colocando a seu serviço candidatos selecionados de forma objetiva e imparcial.

Ocorre que a excepcionalidade estabelecida no texto constitucional relativa ao processo de nomeação de cargos em comissão está subordinada a uma única exigência: que o cargo seja, por intermédio de declaração legal, considerado como de livre nomeação e exoneração, *ex vi* do Artigo 37, Inciso II da Constituição Federal. Observe-se que o processo de escolha se submete ao alvedrio do administrador, o que abre amplos horizontes, por conseguinte, às práticas da improbidade administrativa e da má utilização da máquina pública.

Para que as más práticas no manuseio de cargos em comissão sejam evitadas, é urgente que se fortaleçam os mecanismos de controle na sua nomeação. A liberdade decisória conferida pela discricionariedade administrativa necessita de limites, reclamados pelos órgãos de controle interno e externo. Até porque, mesmo nos atos discricionários, é forçoso haver obediência a princípios expressamente

indicados no Artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

O problema é que, quando a nomeação é livre, o elemento comum que motiva as investidas nos cargos supracitados é a confiança entre autoridade nomeante e servidor nomeado. E se existe confiança, é porque existe algum grau de cumplicidade entre o gestor e o agente público nomeado, o que por si só quebra a impessoalidade que deveria permear o serviço público.

Nestes casos, o gestor vê no agente público alguém digno de ser agraciado com uma função pública mais importante (já que se está falando de cargos destinados às atribuições estratégicas de direção, chefia e assessoramento) simplesmente pela lealdade ou por outro benefício de qualquer natureza que este possa lhe oferecer, perfazendo uma relação espúria e egoísta de troca de interesses, que em nada se coaduna com os anseios da coletividade.

Naturalmente, se a manutenção do vínculo funcional depende da confiança, o agente público contemplado com o privilégio do cargo público não guiará suas atividades objetivando empreender o melhor de si para o órgão ao qual está vinculado. Tampouco buscará satisfazer às necessidades do usuário do serviço público prestado. O interesse maior é perpetuar, pelo maior tempo possível, a relação de confiança, por ser esta a razão da nomeação que destinou ao servidor uma fonte de renda.

Não raro, com a troca periódica de agentes políticos no comando da máquina administrativa – que é salutar no regime democrático –, gera-se também a conhecida “dança das cadeiras”, qualificada pela mudança, geralmente quase integral, em todos os cargos da estrutura superior da administração. Com isto, prejudica-se a continuidade dos serviços públicos (elevado à categoria de princípio obrigatório pelo Artigo 6º, §1º da Lei n. 9.987/1995) e a memória administrativa das repartições públicas.

Vale salientar que o fim do Estado em si mesmo é o atendimento do interesse público. Logo, a indicação subjetiva de quem ocupará cargos remunerados com dinheiro da sociedade, sem qualquer aferição meritória e em detrimento do cumprimento dos ideais de igualdade e eficiência, ínsitos ao concurso público, afronta qualquer noção razoável de interesse público. Corroborando esta exposição, aduz Carvalho Filho (2010, p. 165):

A escolha do administrador alvitando a nomeação de servidor para ocupar cargo ou emprego em comissão (ou de confiança, em geral) não é inteiramente livre; ao contrário, deve amparar-se em critérios técnicos e administrativos, com análise do nível e da eficiência do nomeado. Lamentavelmente, tal possibilidade tem gerado favorecimentos ilegais a certos apaniguados e verdadeira troca de favores.

Embora os cargos em comissão fossem previstos constitucionalmente para serem a exceção à regra, a realidade da Administração Pública tem invertido esta lógica, abarrotando os órgãos públicos com pessoas que não passaram pelo crivo de um concurso público. O Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) indicou que a Administração Pública federal gastava, em 2015, R\$ 3,471 bilhões por mês com funções de confiança e cargos comissionados. Deste montante, R\$ 2,816

bilhões iam para funções e R\$ 655,9 mil para cargos comissionados (Tribunal de Contas da União, 2016, p. 7).

Em se tratando dos estados federativos, a situação é ainda mais preocupante, tendo em vista as enormes dificuldades à transparência dos dados quantitativos e remuneratórios que envolvem estes cargos. Praticamente não existem estudos completos sobre o tema no país, diante da enorme dificuldade de obtenção dos dados. Em busca por pesquisas na área, pode-se citar um texto desenvolvido no ano de 2003 sob o título *Diagnóstico da gestão dos recursos humanos dos estados brasileiros*. Este constatou que somente 7,4% dos estados conseguiram (ou quiseram) fornecer todas as informações requeridas. Dos dados obtidos, verificou-se que, na comparação com cargos efetivos, a média de cargos comissionados presentes na área administrativa estadual foi de 55% (Storino, 2005, p. 15). Ou seja, foi possível inferir que existiam “mais chefes do que peões” trabalhando em setores administrativos dos órgãos estaduais. Mais pessoas recebendo dinheiro público sem terem sido aprovadas em concurso público do que o contrário.

Considerando que os entes federativos podem usar até 60% dos seus recursos para gastos com pessoal, nos termos do Artigo 19 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), destinar grande parte deste dinheiro ao pagamento de cargos comissionados pode comprometer parte substancial dos recursos públicos disponíveis. E para agravar mais a situação, a maioria esmagadora dos estados não respeita este teto de despesas, ultrapassando os parâmetros prudenciais de gastos definidos pela lei².

Portanto os cargos comissionados, que seriam um mal supostamente necessário, concebido para dar aos agentes políticos a oportunidade de se cercarem de pessoas de confiança para garantir o sucesso de seus mandatos, têm cada vez mais se revelado um mal desnecessário, que corrompe a coisa pública e degrada o dinheiro suado extraído do trabalho exaustivo de trabalhadores brasileiros.

3 O CONTROLE DE ADMISSÃO DE PESSOAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os tribunais de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, que desenvolvem função essencial para a preservação da probidade no erário. Por isso, “a valorização, a fortificação e o respeito do trabalho desta instituição são *chaves-mestra* para a realidade de um Estado forte, promotor do cidadão” (França, 2010, p. 94). Dissertando sobre a importância desta respeitável instituição, Carlos Ayres Brito (2003, p. 99-100) assevera:

Numa república, impõe-se a responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim ocorre com o prisma de decisão como pelo prisma de gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor

2 Informa Costa (2019, p. 2565): “Ao comparar os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, foi constatado que apenas nove estados estariam dentro do limite prudencial de gastos permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, correspondendo a 33,33% dos estados.”

administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República como forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E, participando desse aparato como *peça-chave*, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da *desadministração*.

Demonstrando a importância deste órgão de controle, o Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU) – 2024 atesta que, mediante 2.008 condenações ao ressarcimento de débitos e aplicação de multas a responsáveis pela gestão de bens e recursos públicos, houve a restituição aos cofres públicos de R\$ 8,062 bilhões no citado ano. Ao todo, os benefícios gerados à população brasileira superam os R\$ 50 bilhões em recursos economizados ou recuperados. Na proporção entre gastos para a manutenção deste órgão de controle externo e as economias de dinheiro público geradas, o retorno sobre o investimento que a sociedade fez no funcionamento do TCU foi de R\$ 19,12 para cada R\$ 1,00 gasto (Tribunal de Contas da União, 2024, p. 107).

As atribuições da Corte de Contas, portanto, são de relevância ímpar no regime democrático. Uma de suas funções precípuas se refere ao exame dos atos admissionais de agentes públicos nas fileiras do serviço público. Aduz o Artigo 71, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil:

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

[...]

III - apreciar, **para fins de registro**, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão**, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (grifo nosso).

Observe-se que o mandamento constitucional se atém à apreciação da legalidade para fins de registro. Na prática, os administradores públicos são obrigados a informar, de ofício, sobre todos os atos de admissão de pessoal, quando estes se referirem a cargos efetivos, empregos públicos ou contratações temporárias. E os tribunais de contas mantêm os registros para livre consulta, a fim de analisar se as nomeações realizadas atendem aos requisitos legais exigidos para o ingresso no serviço público.

Os cargos em comissão estariam excluídos desta análise inicial de admissibilidade no serviço público, diante da alta carga de discricionariedade administrativa presente em suas nomeações. Em tese, argumenta-se que se tal controle fosse possível, configurar-se-ia uma interferência indevida no mérito administrativo de um ato discricionário. E em regra, só quem pode avaliar o mérito dos seus atos é o próprio Poder Executivo, no exercício da função típica

de administrar a coisa pública. Mas algumas considerações mais aprofundadas precisam ser feitas sobre isto.

Mesmo no controle de atos discricionários, os tribunais de contas podem adentrar alguns aspectos da escolha realizada, em especial, analisando os parâmetros de legitimidade e economicidade, na esteira da competência que lhe foi outorgada pelo Artigo 70 da Constituição Federal³. É o que afirma Justen Filho (2011, p. 1123):

Não foi casual, por isso, a ausência de referência constitucional à fiscalização quanto ao mérito, à conveniência ou, mesmo, à discricionariedade. A Constituição alude apenas a *legitimidade* e *economicidade*, ângulos complementares da liberdade de atuação do gestor da coisa pública. Cabe aos órgãos de fiscalização verificar se inexistiu desvio de finalidade, abuso de poder ou se, diante das circunstâncias, a decisão adotada não era a mais adequada. A expressão *legitimidade* deve ser interpretada em acepção mais ampla do que *legalidade*. A legitimidade significa não apenas a compatibilidade do ato com as normas legais, mas também a correção do ato segundo os princípios fundamentais e as circunstâncias concretas existentes à época da prática do ato. A legitimidade abrange, então, alguns aspectos do exercício da discricionariedade, ainda que não compreenda o mérito da escolha do agente estatal.

Analisar uma nomeação discricionária que se desvia da finalidade pública estabelecida em lei não estampa um entranhamento inapropriado no mérito administrativo. O critério da legitimidade, que deve ser levado em consideração pelos tribunais de contas no exame de atos administrativos, é um importante vetor de monitorização dos deveres de boa gestão. Com efeito, para além do tradicional controle de legalidade, cuja importância remanesce e não pode ser obliterada, “a ele deve ser acrescentada a análise do mérito da despesa pública, quanto à eficiência da aplicação dos recursos escassos” (Nóbrega, 2011, p. 103). Trata-se de análise que demanda maior esforço, porque exige “o exame, a fundo, das finalidades apresentadas e das motivações oferecidas, de maneira a não compactuar com o vício teleológico”, pois “o que se almeja é vedar o escudo do exacerbado formalismo” (Freitas, 2009, p. 129). Em um país com 59 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza⁴, é aberrante permitir que os finitos recursos públicos sejam desperdiçados em manobras que não contribuem com a redução de injustiças e desigualdades sociais.

Sendo assim, é razoável concluir que embora a Constituição Federal não tenha concedido aos tribunais de contas a competência para apreciar, para fins de registro, os atos de admissão dos cargos em comissão, nada impede que a análise possa ocorrer a qualquer momento após a nomeação, durante o exercício funcional. Especialmente nos casos em que haja provocação por meio do controle popular, mediante exercício do direito fundamental de petição de cidadãos indignados com

3 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à **legitimidade**, à **economicidade**, à aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nosso).

4 Dados extraídos da Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, em 2022, 27,4% da população brasileira possuía rendimento domiciliar por pessoa abaixo de US\$ 6,85 por dia ou R\$ 665 por mês, parâmetro adotado pelo Banco Mundial (IBGE, 2022, p. 54).

o uso indevido do patrimônio público. Afinal, a ilegalidade do ato de nomeação não convalesce com o tempo. Ela se perpetua e demanda providências jurídicas enquanto a ilegalidade persistir. Proclama Rodrigues (2017, p. 93):

Embora a análise do ato de admissão para cargo comissionado esteja fora do alcance da competência de registro do Tribunal (art. 71, inc. III, CR/88), a fiscalização é cabível no âmbito da prestação de contas do gestor público (arts. 71, inc. I e II, da CR/88) e em sede de denúncias ou representações.

Toda nomeação de cargos em comissão cujos motivos fáticos (ainda que geralmente ocultos) se afastem da finalidade pública delineada pela lei consubstancia uma forma abusiva do poder discricionário, por meio de desvio de finalidade do ato administrativo. Segundo o ensinamento de Mello (2007, p. 63), “trata-se, pois, de um vício particularmente censurável, já que se traduz em comportamento soez, insidioso. A autoridade atua embuçada em pretensão interesse público, ocultando dessarte seu malicioso desígnio”.

O defeito no elemento finalidade dos atos administrativos exprime um vício insanável, que deve ser evitado a qualquer custo pela Administração Pública, em seu dever inafastável de se pautar pela legalidade. Mas se não evitado, o erro demanda ser corrigido pela própria Administração Pública no exercício da autotutela, nos moldes exigidos pela Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal (Supremo Tribunal Federal, 2025, [n.p.]): “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; [...] e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. Observe-se que, se não evitada e nem corrigida a ilegalidade pela própria Administração Pública, é garantido o controle externo judicial. Exemplo notável de controle judicial dos cargos comissionados foi a edição da Súmula Vinculante n. 13 do STF, conhecida como “súmula do nepotismo”, que passou a proibir nomeações com vínculo de parentesco entre autoridades nomeantes e servidores designados por livre nomeação.

Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, vale mencionar a ADI n. 5503/PI julgada pelo STF, em ação proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (Ansemp). Versando sobre percentual estabelecido em lei do estado do Rio Grande do Norte sobre cargos comissionados, a Suprema Corte assentou que a Constituição “não confere ao legislador infraconstitucional poderes absolutos ou verdadeira ‘carta branca’ para dispor sobre os percentuais de que trata de forma dissociada de qualquer parâmetro de razoabilidade ou proporcionalidade” (Supremo Tribunal Federal, 2016, p. 5), pugnando pela estipulação de percentual que dê preferência ao provimento de tais cargos por servidores efetivos; outro avanço substancial que visou estancar a apropriação indevida dos cargos comissionados por interesses privados.

Para reforçar ainda mais os mecanismos de controle externo no tema em pauta, houve algumas ocasiões em que o Poder Judiciário anulou nomeações de ministros – que são cargos comissionados – por ter identificado que a finalidade da nomeação era concedê-los foro privilegiado para escapar à investigação jurisdicional⁵. Porém

5 Vide Mandados de Segurança (MS) n. 34070 e n. 34071 do STF, que suspenderam a nomeação de Luís Inácio Lula da Silva para o cargo em comissão de ministro de Estado chefe da Casa Civil da

a atuação dos órgãos de controle externo não pode se limitar aos casos de grande repercussão, sobretudo quando exista pressão política de partidos de oposição e da imprensa para que providências sejam tomadas contra desvios de finalidade.

Seria uma ilusão acreditar que este tipo de manobra só ocorre nos altos escalões do governo, justamente onde há maior fiscalização e visibilidade. É exatamente nos corredores pouco frequentados dos setores de menor importância que a disseminação da corrupção se robustece. E a despeito da aparência de menor importância que estes desvios transparecem, o dinheiro público desperdiçado é muito mais considerável do que a quantia que se paga a um ministro, conforme se ventilou nas considerações descritas no tópico anterior.

Os tribunais de contas, por conseguinte, também podem e devem, a exemplo do que já ocorre no controle jurisdicional, buscar meios autênticos para evitar a captura dos cargos em comissão por interesses ilegítimos. Grandes são as resistências institucionais para o desempenho desta importantíssima incumbência fiscalizatória, mas, gradativamente, a doutrina e a jurisprudência vêm admitindo que o alcance deste controle precisa ser urgentemente ampliado. Traremos no próximo tópico algumas considerações acerca das vias legais que possam acudir a este propósito.

4 HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE CONTROLE EXTERNO DOS CARGOS EM COMISSÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Na medida em que o administrador público esteja manuseando recursos que não lhe pertencem, a regra é de que tudo o que for feito com estes recursos demandam uma justificação plausível. Em se tratando de atos que irão resultar em gastos públicos, este encargo se revela ainda mais imperativo. Os contribuintes são merecedores de receber explicações sobre o modo como o seu patrimônio está sendo administrado.

Por esta razão, em regra, a execução de atos administrativos deve vir acompanhada da adequada motivação, ou seja, da exposição documental das razões fáticas e jurídicas que determinaram a conduta administrativa. O Artigo 50 da Lei n. 9.784/1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) estabelece quando a motivação é obrigatória nos atos administrativos: “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - **neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses**” (grifos nossos).

Ora, a que *interesses* a lei estaria se referindo? Acreditamos que, para toda função pública preenchida por alguém, existem interesses da coletividade em pauta que precisam ser atendidos. Existe um interesse público que precisa ser resguardado. Como acentua Justen Filho (2011, p. 120), “não é fácil definir *interesse público*, inclusive por sua natureza de conceito jurídico indeterminado, o que afasta uma exatidão de conteúdo”. O referido autor afirma que o interesse público não é

Presidência da República (STF, 2016, n.p.) e Mandados de Segurança (MS) n. 34609 e n. 34615 do STF, que julgaram a suspensão da nomeação de Wellington Moreira Franco para o cargo de ministro de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (STF, 2017, [n.p.]).

de titularidade do Estado. E não existe para atender a conveniências egoísticas do Estado ou de seus agentes. Por isso conclui que o interesse público deve ter foco nos resultados, constituindo “uma decisão produzida por meio de procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos” (*Ibidem*, p. 131).

Desse conceito, extrai-se que não parece acertado separar o interesse público dos interesses dos administrados, até porque seria inconcebível pensar em um interesse da coletividade que fosse contrário ao interesse de cada uma das partes que a compõe. Por esta razão, ensina Mello (2007, p. 58), que o interesse público deve ser conceituado como “o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Bacellar Filho (2007, p. 46) acertadamente acrescenta que “não é possível que o interesse perseguido com o exercício da função administrativa não encontre seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva”.

Por conseguinte, se admitirmos que a nomeação de cargos comissionados afeta interesses da coletividade, o dever de motivar tais atos deveria constituir um dever vinculado a toda autoridade nomeante, embora a doutrina e a jurisprudência apontem majoritariamente que a nomeação de cargos comissionados dispensa motivação⁶. Contrariando esta propensão majoritária, mas corroborando com o nosso entendimento, reflete Vieira (2011, p. 152-153):

Deste modo, parece incongruente, ao adotar o concurso como regra geral, compreender que aquelas hipóteses de não aplicabilidade desta regra procedimental possam outorgar ao administrador liberdade ainda maior que a existente antes da adoção do merecimento objetivo como regra; como se a própria noção de merecimento – inerente ao Estado moderno – desaparecesse simplesmente por falta de expressa previsão legal. A questão aponta, então, para o dever de motivação dos atos de nomeação para os cargos em comissão. [...] Vulgarmente chamados de ‘cargos em confiança’, os cargos em comissão muitas vezes são tidos como aqueles de ‘extrema confiança’, ou de ‘fidelidade canina’, o que muitas vezes resvala para a espúria ‘cumplicidade’ e para a ‘sociedade’. Não é esta a tônica que lhe confere a Constituição.

Assim, é necessário reconhecer que o interesse público presente na gestão de cargos comissionados traduz, ao menos, um direito fundamental que lamentavelmente vem sendo negligenciado a todos os cidadãos: o direito à transparência, que é insito ao princípio constitucional da publicidade previsto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Afinal, não há como reconhecer que vivenciamos um regime verdadeiramente democrático, se não há participação ativa do povo na vida política, com cargos públicos sendo nomeados obscuramente, escondidos atrás de um muro intransponível que inviabiliza o acesso à informação sob o pretexto de uma alegada discricionariedade administrativa imune a controles externos. Entrelaçando a adequada efetividade dos direitos fundamentais com a

⁶ Neste sentido, assinala Carvalho Filho (2010, p. 111): “Na verdade, há inúmeros atos oriundos da prática administrativa, que, embora tenham motivo, não têm motivação. Sirva, como exemplo [...] os atos funcionais, como nomeação, exoneração de cargos em comissão etc.”

boa gestão do patrimônio público, ensina Torres (1993, p. 31-45):

Os direitos fundamentais 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 da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. [...] Cabendo aos Tribunais de Contas exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais.

A despeito da posição aqui perfilhada, a práxis administrativa tem permitido que cargos comissionados sejam nomeados aos montes, sem que haja qualquer exposição dos motivos que conduziram às nomeações. Isto prejudica sobremaneira a sindicabilidade das nomeações pelos órgãos de controle externo, o que inclui os tribunais de contas. Prejudica, mas não impede, e diante disto, buscamos no próprio ordenamento constitucional algumas possíveis soluções para a problemática apresentada.

Para garantir o pleno atendimento do interesse público, é necessário interpretar o texto constitucional sem sacrificar os interesses dos cidadãos-contribuintes. Partindo de uma teoria subjetivista (estática, originalista ou voluntarista) de hermenêutica constitucional, a interpretação da norma jurídica deve levar em conta a intenção do legislador. E não parece minimamente razoável que o poder constituinte originário tenha objetivado excluir, por completo, qualquer controle dos tribunais de contas sobre a admissão de cargos em comissão.

Por isso, propõe-se aqui uma interpretação constitucional em conformidade com o princípio da concordância prática ou da harmonização de Konrad Hesse (2009). Levando em consideração este princípio de hermenêutica constitucional, numa situação de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, deve-se adotar a solução que otimize a realização de todos eles, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, já que não há hierarquia entre as normas constitucionais. Dissertando sobre o tema, Hesse (2009, p. 37) afirma:

[...] os bens jurídicos constitucionalmente protegidos devem ser coordenados de tal modo que, na solução do problema, todos eles tenham preservada a sua identidade. Onde ocorram colisões não se deve, através de uma precipitada 'ponderação de bens' ou, inclusive, de uma abstrata 'ponderação de valores', realizar um dos bens com o sacrifício do outro. Pelo contrário, o princípio da unidade da Constituição exige um trabalho de 'otimização': faz-se necessário estabelecer os limites de ambos os bens a fim de que os dois alcancem uma efetividade ótima. A fixação desses limites deve observar em cada caso concreto o princípio da proporcionalidade; não deve ir além do necessário para a concordância entre ambos os bens jurídicos. 'Proporcionalidade' significa, nesse contexto, uma relação entre duas magnitudes variáveis, concretamente aquela que corresponda melhor a essa tarefa de otimização e não uma relação entre um 'objetivo' constante e um ou mais 'meios' variáveis.

Ora, a realidade é evidente e peremptória. A interpretação constitucional restritiva de controle da nomeação de cargos comissionados tem aberto espaço para uma violação inaceitável de direitos e interesses legítimos dos contribuintes,

impondo aos intérpretes e aplicadores do direito, o desafio de adequar a norma à nova realidade fática. Esta realidade possui o papel de diretriz para a interpretação do texto normativo. Por isso, a hermenêutica é uma ferramenta que faz o texto normativo acompanhar as mudanças político-sociais, sem necessariamente haver uma mudança no texto constitucional, possibilitando a manutenção da força normativa. Como ensina Coelho (2001, p. 87):

No âmbito específico da hermenêutica constitucional, Konrad Hesse nos faz advertência idêntica, ao dizer que o intérprete não pode compreender o conteúdo da norma de um ponto situado fora da existência histórica, por assim dizer, arqui-médico, senão somente na situação histórica concreta em que se encontra, e cuja maturação enformou seus conteúdos de pensamento e determina seu saber e seu (pré)-juízo.

Desta forma, objetivando superar o antagonismo entre a interpretação regulamentária e as necessidades coletivas referentes a uma máquina administrativa proba, eficiente e transparente, encontramos resposta no Artigo 71, incisos I e II da Constituição Federal, que estabelece a competência dos tribunais de contas para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo e julgar as contas dos demais administradores públicos. O Inciso X do mesmo artigo possibilita ainda aos tribunais de contas, **“sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal”** (grifos nosso). Obviamente a disposição constitucional se aplica à órbita federal, mas pode facilmente ser aplicada aos tribunais de contas estaduais, em virtude do princípio da simetria constitucional⁷.

De importância indubitável, as auditorias de natureza operacional são instrumentos que igualmente podem ser empregadas para a examinação aventada. Tais atividades podem ser conceituadas como “análise e avaliação do desempenho de uma organização – no todo ou em partes –, objetivando formular recomendações e comentários que contribuirão para melhorar os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia” (Araújo, 2008, p. 56). Com isso, o controle não mais se restringe a zelar pelas finanças e pelo patrimônio público, voltando seus olhos também para o aperfeiçoamento das instituições administrativas⁸.

Ante o exposto, em interpretação proporcional da norma constitucional, havendo indícios razoáveis de que a manutenção de vínculos comissionados se assenta sobre circunstâncias ilegais, os tribunais de contas podem exigir motivação para os atos de nomeação (a fim de viabilizar o controle posterior), fazer recomendações e, em último caso, suspender os efeitos das nomeações, comunicando a decisão ao Poder Legislativo correspondente.

Um exemplo de controle nesta seara decorreu da atuação do Tribunal de

7 Conforme explica Horta (1995, p. 23), a Constituição Federal de 1988 possui normas centrais diretamente vinculadas à forma federal de Estado, que “ultrapassam a organização da União, para alcançar a estruturação constitucional do Estado-membro, em fase ulterior, que dependerá do poder constituinte do Estado, titular da organização constitucional do Estado Federado.”

8 No Plano Estratégico do TCU (2019-2025), acolhe-se a missão de “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”. E dentre os objetivos estratégicos temáticos de controle externo está “o acesso do cidadão às informações e a mecanismos de monitoramento da atuação de instituições e agentes públicos” (TCU, 2025, p. 23 e 57).

Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), que fiscalizou a indevida utilização de cargos em comissão para funções técnicas e não exclusivamente para as de chefia, assessoramento superior e direção, contrariando a exigência constitucional. Constatou-se, outrossim, o uso indiscriminado dos referidos cargos em número muito superior à real necessidade da administração. Ao final, a Corte decidiu de forma a assegurar a correta utilização da regra de exceção e, indiretamente, resguardou a obrigatoriedade do concurso público, ao assinar prazo para o gestor público corrigir as referidas irregularidades (Paraná, 2007, [n.p.]).

Ademais, possibilitar o controle do ato impugnado não significa impor um dever automático de suspensão de todas as nomeações, mas sim reforçar o lastro democrático conferido pelo povo, que por meio do mister impessoal, capacitado e técnico dos tribunais de contas, poderá contribuir para que os cargos comissionados sejam ocupados por pessoas cada vez mais competentes e capazes de prestar um serviço de qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma com que os cargos comissionados são atualmente geridos na máquina pública tem rotineiramente violado os princípios mais básicos do regime jurídico-administrativo. A realidade fática é altamente preocupante, na medida em que os órgãos de controle externo, obstaculizados pelo suposto impedimento normativo de adentrar o mérito das nomeações, ficam impossibilitados de tomar medidas mais enérgicas sobre o tema, para melhor proteger os interesses da coletividade.

Mas a aplicação da lei não pode ficar refém de entendimentos dogmáticos engessados, que não acompanham a evolução sócio-histórica da Administração Pública. É missão do direito administrativo encontrar, no próprio ordenamento jurídico, as soluções para os desafios que se apresentam na eterna busca por uma Administração Pública esbarrada e respeitadora do dinheiro público.

Valendo-se de uma hermenêutica constitucional mais congruente, fundada nos princípios da concordância prática ou da harmonização de Hesse (2009), é forçoso concluir que os deveres de boa administração não precisam ser sacrificados pelo poder discricionário conferido ao administrador público. É possível garantir maior transparência aos atos de admissão de cargos comissionados, possibilitando o seu controle externo, sem que isto configure uma interferência indevida no mérito administrativo.

Na esteira desta conclusão, somos partidários da ideia de que os tribunais de contas possuem competência constitucional para examinar as nomeações de cargos comissionados, sob o aspecto da legalidade e da legitimidade, confirmando a hipótese inicialmente apresentada para a investigação científica. Tal prerrogativa não facultaria a anulação das nomeações, como tem feito o Judiciário em algumas ocasiões, mas ensinaria a possibilidade de exigir explicações técnicas, fazer recomendações e até mesmo sustar o ato, em casos mais graves de má-fé da autoridade nomeante.

Reforçar o alcance do controle dos tribunais de contas neste assunto é

fundamental para inaugurar uma nova abordagem da gestão pública de pessoal. Sob vigilância mais rigorosa, espera-se que os gestores deixem de enxergar os cargos comissionados como um “cheque em branco” para satisfazer toda sorte de desejos próprios, para dar a eles o tratamento digno que se espera de uma Administração Pública impessoal: uma oportunidade para otimizar os resultados dos serviços prestados, por meio de escolhas baseadas no currículo e no desempenho funcional dos servidores nomeados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. da P. S. **Introdução à Auditoria Operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BACELLAR FILHO, R. F. **Direito administrativo e o novo código civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 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**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRITO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. da (coord.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 89-100.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2010.

COELHO, I. M. Repensando a interpretação constitucional. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 5, p. 39, 2001. Disponível em: <https://direitopublico.com.br/>

pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf.
Acesso em: 15 ago. 2025.

COSTA, A. de J. B. *et al.* Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo de caso dos estados brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, São Bernardo do Campo, v. 10, n. 1, p. 2556-2581, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/229077780>. Acesso em: 15 maio 2025.

DECOMAIN, P. R. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

FRANÇA, P. G. **O Controle da Administração Pública**: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HESSE, K. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. (Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho).

HORTA, R. M. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

NÓBREGA, M. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 135/07-TC. Plenário. Interessado Município de Santa Mariana. Relator Conselheiro Nestor Baptista. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 16 fev. 2007. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1352007-do-tribunal-pleno/1987>. Acesso em: 15 ago. 2025.

RODRIGUES, R. S. Os Tribunais de Contas e a regra do concurso público: os instrumentos para a atuação do controle externo. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 4, n. 7, p. 85-107, 2017. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/43/41>. Acesso em: 22 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão no recurso extraordinário n. 837.311.

Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 9 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Aplicação das Súmulas no STF. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, [202-]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/aplicacaosumula.asp>. Acesso em: 21 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Indeferida liminar contra nomeação de Moreira Franco para o cargo de ministro. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 14 fev. 2017. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/indeferida-liminar-contranomeacao-de-moreira-franco-para-o-cargo-de-ministro/>. Acesso em: 21 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro suspende nomeação de Lula para Casa Civil e mantém processo na 1ª instância. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministro-suspende-nomeacao-de-lula-para-casa-civil-e-mantem-processo-na-1a-instancia/>. Acesso em: 21 maio 2025.

STORINO, F. F. Diagnóstico da gestão dos recursos humanos dos estados brasileiros. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Chile. **Anais** [...]. Chile: CLAD, 2005. Disponível em: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3758/0052943.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 maio 2025.

TORRES, R. L. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Plano Estratégico (2019-2025)**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9E/33/17/17/8EA1F6107AD96FE6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2019-2025.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União - 2024**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento**. Ata nº 18/2016 – Plenário. Data da Sessão: 25 maio 2016 – Ordinária. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20_.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

VIEIRA, L. C. A. **Merecimento na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE COMPLEMENTARIEDADE A AUDITORIAS OPERACIONAIS

THE AUDIT COURTS AND THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: A PROPOSAL FOR COMPLEMENTARITY TO OPERATIONAL AUDITS

Joubert Ferreira da Silva Neto¹

Pamela Barbosa Engel²

Juliana Alves Prates Caminha de Castro³

Resumo: Este artigo objetiva estimular os debates nos Tribunais de Contas brasileiros sobre a avaliação de políticas públicas com base na Norma Brasileira da Auditoria Aplicada ao Setor Público (NBASP) n. 9020/2020, propondo sua utilização complementar a auditorias operacionais realizadas. A partir do estudo de caso da auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) nas ações do governo estadual de enfrentamento à violência contra mulheres (2019-2023), a pesquisa teórico-empírica adota abordagem qualitativa, conjugando o método da análise de conteúdo com triangulação de fontes bibliográficas, normativas e documentais, para propor a integração desses instrumentos fiscalizatórios, com otimização de recursos e agregação de valor, ao captar informações sobre contextos socioeconômicos e ambientais não abordadas na auditoria de desempenho operacional. Apresentam-se desafios, limitações, vantagens e proposta de diretrizes para a implementação do modelo no TCE/BA, podendo contribuir para estudos sobre sua adoção em outros Tribunais de Contas.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; Tribunais de Contas; NBASP n. 9020/2020; complementariedade da auditoria operacional; desempenho e contexto socioeconômico.

Abstract: This paper aims to foster debates in Brazilian Audit Courts regarding the evaluation of public policies based on the Brazilian Public Sector Auditing Norm (NBASP, in Portuguese) No. 9020/2020, proposing its use as a complement to operational audits. Based on a case study of the audit conducted by the Audit Courts of the State of Bahia (TCE/BA, in Portuguese) on state government actions to combat violence against women (2019-2023), this theoretical-empirical research adopts a qualitative approach, combining content analysis with the triangulation of bibliographic, normative, and documentary sources

1 Auditor Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (UNEB). Graduado em Ciências Contábeis (UEFS) e Licenciado em Matemática (UFSC); Especialista em Contabilidade Pública (UFBA), Lideranças Organizacionais (UEFS) e Administração Pública (UEFS).

2 Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Graduada em Engenharia Mecânica (UFBA); Especialista em Auditoria Governamental e Direito Financeiro (FAEP).

3 Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Graduada em Direito (UNIFACS); Mestranda em Gestão e Políticas Públicas (FGV). MBA em Inovação e Auditoria no Setor Público (IRB/USP).

to propose the integration of these oversight tools, with optimization of resources and added value by capturing socioeconomic and environmental contexts not addressed by operational performance audits. The article presents challenges, limitations, advantages, and guidelines for implementing the model at TCE/BA, which may contribute to studies on its adoption in other Audit Courts.

Keywords: public policy evaluation; Audit Courts; NBASP No. 9020/2020; complementarity of operational auditing; performance and socioeconomic context.

1 INTRODUÇÃO

A evolução do papel dos tribunais de contas tem aprofundado o debate sobre sua atuação na avaliação de políticas públicas. Recentemente, destacam-se referenciais como o *GUID 9020/2019*, da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) n. 9020/2020⁴ – e o Referencial de controle de políticas públicas do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2020), que vêm ampliando a centralidade desse tema diante das demandas por transparência, efetividade e *accountability*.

Diferentemente das auditorias tradicionais, centradas na legalidade e regularidade, a avaliação de políticas públicas busca compreender impactos, resultados e coerência entre objetivos e problemas enfrentados pela sociedade. A NBASP n. 9020/2020 agrega à auditoria operacional – baseada em economicidade, eficiência e efetividade⁵ – a análise da necessidade e utilidade da política (Instituto Rui Barbosa, 2020), enfocando mudanças sociais, econômicas ou ambientais provocadas, ainda que não intencionais.

Para fazer frente a esses novos desafios de avaliar políticas implementadas pelos governos, faz-se necessário o estabelecimento de paradigmas teóricos e empíricos sustentáveis, alinhados a práticas avaliativas exequíveis, eficientes e proveitosas, orientadas pela NBASP n. 9020/2020, a fim de subsidiar a consolidação do conhecimento institucional requerido para os trabalhos e apontar para estratégias que visem à maximização dos resultados com redução de tempo e de recursos fiscalizatórios.

Tal papel dos tribunais de contas ganha reforço com o advento da Emenda Constitucional n. 109/2021, que instituiu a obrigatoriedade da autoavaliação pelas entidades públicas, inserindo o parágrafo 16 ao Artigo 37 da Constituição Federal de 1988: “Os órgãos e entidades da administração pública [...] devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos

4 “1. As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP) são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que tem por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nesta oportunidade, o IRB apresenta a NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas, que é a tradução realizada pelo Comitê de Normas de Auditoria do IRB para o português da GUID 9020 – *Evaluation of Public Policies*, que foi incorporada à estrutura da NBASP em 2020, seguindo o devido processo estabelecido na Portaria IRB n. 16/2019” (IRB, 2020, p. 1).

5 “O termo original em inglês (*effectiveness*) abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: efetividade (conceito relacionado à produção de efeitos de uma ação) e eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas)” (IRB, 2020, p. 8).

resultados alcançados, na forma da lei” (Brasil, 2021). O dispositivo acrescentado à Constituição ainda depende de regulamentação legal.

Nesse sentido, a atuação dos tribunais como avaliadores independentes de políticas públicas selecionadas pode contribuir para balizar e valorar autoavaliações dos órgãos executivos, bem como para a evidenciação de falhas e irracionalidades não detectadas na formulação ou implementação de políticas, contribuindo para a correção de rumos, o aperfeiçoamento do planejamento governamental e a tomada de decisões assertivas (Instituto Rui Barbosa, 2020), o que, em última instância, concorre para mitigar limitações da racionalidade pública, nos termos de Simon (Souza, 2006).

Diante disso, este estudo reforça a relevância de avaliações realizadas pelos tribunais de contas, que complementem auditorias operacionais (Instituto Rui Barbosa, 2017b), ao trazerem a abordagem de contextos sociais, econômicos e ambientais.

Para tanto, é relevante a adoção de estratégias que viabilizem o desenvolvimento de trabalhos fiscalizatórios nesse sentido, de forma otimizada, com alinhamento e integração de procedimentos.

Nesse sentido, esta pesquisa propõe um modelo de avaliação de políticas públicas, de forma complementar, a partir de auditorias operacionais realizadas.

Essa proposição é baseada na Nota Introdutória à NBASP n. 9020/2020, que estabelece que suas orientações devem ser entendidas em conjunto com os princípios da NBASP n. 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional, e da NBASP n. 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Por outro lado, ao definir avaliação de políticas públicas, ainda na seção da Nota Introdutória, a NBASP n. 9020/2020 indica que se o objetivo de um trabalho fiscalizatório for avaliar a utilidade de uma política, deve, obrigatoriamente, observar a NBASP n. 100/2017 e n. 300/2017, bem como analisar a possibilidade de se observar adicionalmente as orientações da NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Toma-se, então, por base a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), Processo TCE/009140/2023, Relatório n. 58/2022 (TCE/BA, 2023), sobre ações estaduais de enfrentamento à violência contra mulheres (2019-2023), propondo uma análise complementar e integrada à luz da NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Investiga-se, assim, como auditorias operacionais podem ser enriquecidas por abordagens avaliativas, associando à racionalidade gerencial uma perspectiva político-decisória orientada à necessidade e à utilidade da política.

A experiência do TCE/BA revela potenciais sinergias entre auditoria e avaliação, contribuindo para uma revisão crítica das escolhas e impactos das políticas públicas.

Nesse entendimento, o estudo é guiado pela seguinte hipótese: a realização de avaliação de políticas públicas, em complementariedade a auditorias operacionais realizadas, revela-se uma alternativa viável e eficiente para os tribunais de contas, com vistas a estimular o aprimoramento das políticas avaliadas.

2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As discussões sobre a avaliação de programas de governo pelas entidades fiscalizadoras superiores se intensificaram na década de 1990, com a criação do Grupo de Trabalho de Avaliação de Programas (EWG – sigla em inglês), vinculado ao Comitê de Compartilhamento de Conhecimento (KSC – sigla em inglês) da Intosai, evoluindo para avaliação de políticas públicas, a partir da década de 2010, com o objetivo de agregar mais valor à sociedade, com enfoque mais amplo que a auditoria operacional, por abranger componentes externos aos programas (Instituto Rui Barbosa, 2020).

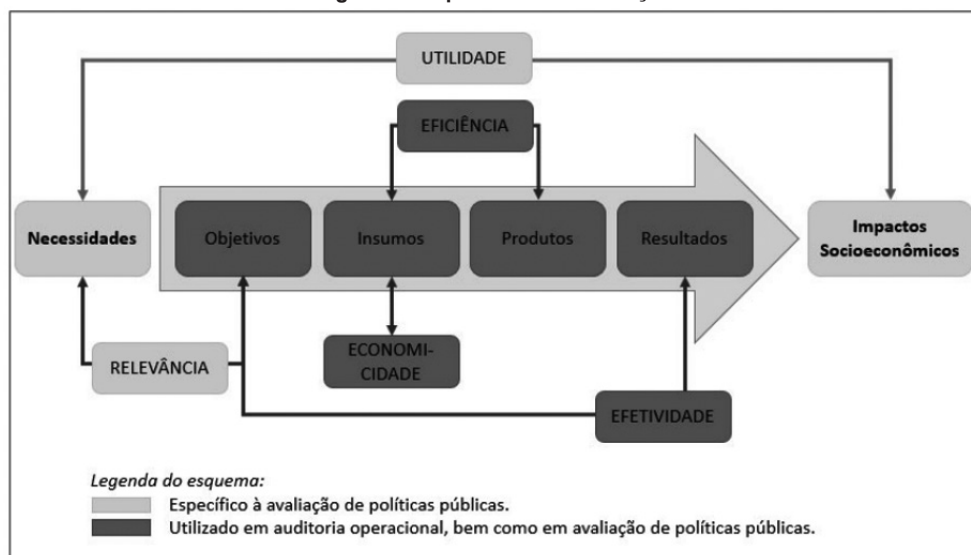
Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade (Instituto Rui Barbosa, 2020, p. 6).

Como visto, ao passo em que a auditoria operacional foca nos aspectos gerenciais da Administração Pública, avaliando o desempenho do governo em relação aos objetivos e metas previstos mediante análise de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo, verificando se estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade (também compreendido o da eficácia), conforme a NBASP n. 300/2017 (Instituto Rui Barbosa, 2017a); embora com abordagem complementar a essa, de acordo com a figura 1, a seguir, a avaliação de políticas públicas abarca o impacto global da política em curto, médio e longo prazos, considerando necessidade, relevância, impactos e utilidade, seguindo as orientações da NBASP n. 9020 (Instituto Rui Barbosa, 2020):

A ideia do documento é reunir as orientações comuns para que os órgãos de controle externo realizem avaliações. Ele procura representar um passo seguinte em relação às chamadas auditorias de desempenho, que, no Brasil, denominou-se de auditoria operacional, na medida em que inclui três dimensões: a relevância da política pública adotada, no sentido de verificar a coerência entre seus objetivos expressos e as necessidades; a utilidade da política pública adotada, verificando questões de validade e de legitimidade; e a consistência da política adotada com outras políticas públicas em execução (Lima, 2023, p. 23).

Nesse sentido, a NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020) traz a figura que demonstra enlaces e distinções entre os processos e propósitos da auditoria operacional e da avaliação de políticas públicas, adiante apresentada

Figura 1 – O processo de avaliação



Fonte: Instituto Rui Barbosa (2020, p. 8).

A auditoria operacional se aproxima mais do conceito de avaliação meritória, ao tempo em que a avaliação de políticas públicas proposta pela NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020) o faz em relação à avaliação de valor e de significância, vez que, segundo Bauer (2019), a avaliação meritória considera aspectos intrínsecos ao objeto avaliado, já a avaliação de valor, a interação com o contexto de aplicação da política, levando-se em conta as necessidades reais do público atendido, enquanto a significância reflete a importância da política pública nos aspectos de mérito e valor:

Em termos gerais:

- mérito (*merit*): qualidade intrínseca ao programa ou objeto avaliado;
- valor (*worth*): qualidade extrínseca do programa ou objeto avaliado, em relação ao contexto para o qual foi proposto, ao atendimento das necessidades reais do público-alvo, entre outros elementos exteriores à proposta que devem ser considerados em sua avaliação;
- significância (*significance*): pode ser entendida como a importância do programa/projeto/objeto avaliado, ou seja, a conclusão geral sobre o mérito e valor quando todas as considerações pertinentes foram sintetizadas (Bauer, 2019, p. 18).

Vale acrescentar que, para Jannuzzi (2022), diferentemente da avaliação de resultados, a avaliação de impactos logra desvendar os efeitos atribuíveis ao programa, contudo não diretamente controláveis por sua gestão – como, por exemplo, ações na área de educação profissionalizante não garantem a empregabilidade dos cursistas, que depende de outros fatores, tais como contexto macroeconômico e dinâmica do mercado de trabalho.

Nessa perspectiva, amplia-se o entendimento sobre o campo de atuação dos tribunais de contas, no sentido da realização de análises que captem as efetivas mudanças provocadas em contextos socioeconômicos, envolvendo aspectos múltiplos, como demográficos, culturais e ambientais, decorrentes ou influenciadas pelas intervenções governamentais, entendendo-se, dessa forma, a partir do estudo de caso abordado neste trabalho, a avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas como uma complementariedade contextual da auditoria operacional.

ANBASP n. 9020/2020 traz diretrizes no sentido de que a avaliação de políticas públicas por parte dos tribunais de contas contribua para o debate público sobre as ações de governo, para o *accountability*, para a transparência pública e para o fortalecimento institucional das instâncias de governança e de controle social, gerando informações e conhecimentos que podem subsidiar o replanejamento de ações pelos responsáveis pela política. No entanto, a norma deixa claro que esses trabalhos não devem resultar em determinações vinculantes ou em medidas punitivas, visto que a formulação e a implementação de políticas públicas competem aos governos eleitos (Instituto Rui Barbosa, 2020):

Não se trata, no entanto, de transpor a fronteira entre um órgão de controle, que não executa, e os órgãos políticos, encarregados da execução. Embora avalie a utilidade, a relevância, a coerência com outras políticas e os impactos socioeconômicos mais amplos, a avaliação presta-se a fornecer evidências para quem decide e para qualificar o debate democrático mais amplo, jamais para decidir no lugar dos legitimamente responsáveis, nos termos do ordenamento jurídico de cada país. Assim é que a Intosai recomenda expressamente a necessidade de manter a independência dos órgãos de controle externo, que não devem se envolver diretamente com a execução das políticas, e a premência de que suas conclusões não sejam vinculativas, no sentido de que a não observância não gere qualquer tipo de sanção ou reprimenda (Lima, 2023, p. 23).

O que a NBASP n. 9020/2020 se propõe é estabelecer uma estrutura comum para a realização de avaliações de políticas públicas pelos tribunais de contas, objetivando aprimorar o planejamento, a eficiência e a implementação dessas intervenções governamentais, bem como a produção do conhecimento público e o fortalecimento institucional (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Ressalte-se que essas orientações não compreendem apresentar ou discutir metodologias específicas, ao invés disso, encorajam o desenvolvimento de critérios técnicos recomendados por instituições internacionalmente reconhecidas, bem como parcerias com entidades de ensino e pesquisa científica e, se necessária, a utilização de especialistas em avaliação ou na área avaliada (Instituto Rui Barbosa, 2020).

No entanto, as atividades sugeridas apresentam desafios para os órgãos de controle externo, dentre eles a dimensão cultural no âmbito dos próprios tribunais de contas, em razão das suas tradicionais competências, arraigadas aos controles contábil-financeiro, orçamentário, fiscal e de conformidade normativa dos entes jurisdicionados, apesar das auditorias operacionais terem alargado o espectro de interdisciplinariedade do controle externo, nas últimas décadas, contudo, por meio

de uma visão majoritariamente gerencialista⁶ da gestão pública e de seus resultados.

A ideia ainda prevalente é a de que, ao garantir da gestão pública o cumprimento da legalidade, com responsabilidade fiscal, regularidade orçamentária e contábil-financeira, incluindo o atendimento aos critérios da economicidade, da eficácia e da efetividade, fortemente identificados com a redução de gastos e a eficiência econômica, restaria garantida a completude das ações do controle externo e, como consequência, a qualidade das políticas públicas.

A esse entendimento, a NBASP n. 9020/2020 se opõe, ao apontar para uma análise global mais larga sobre a política pública e seus impactos desejados e não desejados, que possam ser sistematicamente avaliados (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Identifica-se na avaliação de políticas públicas o desdobramento das auditorias operacionais, agregando ao controle dos seus aspectos gerencialistas (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) análises contextualizadas de impactos da política, não substitutivas da verificação dos instrumentos gerenciais, mas a ela integradas.

Vale assinalar que, segundo Oliveira e Paula (2014), Hebert Simon, um dos precursores dos estudos das políticas públicas, já desde meados do século XX, propunha, no contexto da gestão pública, o conceito de eficiência relativa, balizada pelos valores públicos e pelo controle popular, o que se contrapõe à crença absoluta na eficiência econômico-financeira, que ganhou espaço com a difusão do paradigma gerencialista de Administração Pública, a partir da década de 1980.

Em que pese a importância de se considerar a busca pela eficiência operacional e econômico-financeira, a gestão pública e, consequentemente, as instituições de controle devem ser pautadas pelos princípios e valores públicos constitucionais em sua plenitude. Caso contrário, o controle técnico político estaria adstrito à verificação de conformidade legal, contábil e fiscal, bem como de padrões operacionais satisfatórios (gerencialistas), deixando de investigar os resultados finalísticos e impactos das intervenções públicas na vida da população.

Como exemplo simplificado, pode-se imaginar uma política que tenha transformado uma praça pública antiga num espaço poliesportivo, visando propiciar a prática de atividades físicas pelos residentes de determinado bairro, para melhoria das condições de saúde daquela população.

Considerando que as ações tenham ocorrido de forma regular sob o prisma da conformidade e que foram atendidos os critérios de bom desempenho operacional, com alcance de seus objetivos programados, até aqui, tudo parecia observar aos itens necessários e suficientes para uma boa política pública. Porém, suponha-se que, mediante avaliação posterior (*ex post*) à implementação da política, observou-

6 “O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem *semelhantes a negócios* e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos” (Newman; Clarke, 2012, p. 358).

se que a destruição da praça pública para a construção do espaço poliesportivo suprimiu uma área de convivência de idosos aposentados moradores do bairro, contribuindo para a elevação da incidência dos casos de depressão e outras doenças e agravos psicológicos e psiquiátricos desse público.

Esse efeito reverso da hipotética política descrita somente pôde ser constatado por uma avaliação criteriosa, que levou em conta o seu impacto sobre um público afetado pela ação governamental que não foi considerado na sua formulação, seja pelo baixo poder de influência nas decisões do poder executivo, seja por ausência ou insuficiência de representação legislativa, seja pelo desconhecimento dos formuladores da política e das partes interessadas acerca de todas as múltiplas e complexas consequências da decisão.

No caso, a avaliação da política trouxe para o “jogo” democrático informações e conhecimentos racionais e confiáveis para as partes interessadas e para a sociedade, até então, invisibilizados, que possibilitam ao governante a adoção de medidas mitigadoras, reorientações ou replanejamento dessa política. Ou seja, aquilo a que se denomina *accountability*, na sua essência, conceito que transborda a mera prestação de contas formal, alcançando a transparência para a responsabilidade plena por decisões, escolhas, resultados e impactos.

Cabe assinalar que esse incremento às tradicionais atribuições dos tribunais de contas, instituídos como órgãos independentes e autônomos para o exercício do controle político da Administração Pública, em auxílio ao parlamento, amolda-se aos preceitos constitucionais, na medida em que o *accountability* promovido por ele deve contemplar, integralmente, os resultados e impactos globais das ações de governo:

As Casas de Contas e Controle são órgãos constitucionais que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Em aligeirada síntese, objetivam assegurar e promover o cumprimento do *accountability* (obrigação de prestar contas) no setor público.

Nada obstante as competências desses Tribunais estarem definidas na Carta Constitucional (ex vi art. 71), a leitura de seus planos de médio prazo, divulgados na rede mundial de computadores, permite inferir que a missão internalizada desses órgãos é controlar e contribuir para o “aperfeiçoamento da Administração Pública (Araújo, 2021, p. 1).

Afinal, não se pode afastar do órgão constitucionalmente responsável pelo auxílio ao exercício técnico do controle externo o escrutínio das ações de governo.

A partir dessa compreensão, defronta-se com outro ponto a ser vencido, que se relaciona com a dimensão cultural abordada, porém, sendo mais instrumental, sua superação pode ser programada com maior facilidade. Trata-se, consoante Lima (2023), do tipo de qualificação profissional necessária para que grupos de servidores realizem as atividades avaliativas de políticas públicas, transcendendo os conhecimentos clássicos requeridos pelos tribunais de contas ligados à contabilidade, ao orçamento público, ao direito e à administração.

Quanto a esse desafio, coube à própria NBASP n. 9020/2020 indicar as estratégias para superá-lo, por meio do estímulo a parcerias com as comunidades científicas que tratam da temática e da possibilidade de utilização de especialistas em avaliação e nas áreas avaliadas, favorecendo o intercâmbio de conhecimentos

e experiências, sempre sob o direcionamento de equipes de servidores e dirigentes dos tribunais de contas (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Dadas as conexões indicadas pela própria norma (Instituto Rui Barbosa, 2020), grupos de trabalhos e setores voltados à realização de auditorias operacionais tendem a possuir maior aptidão para conduzir processos de alinhamentos e integrações dessas auditorias com agregação de procedimentos avaliativos.

Vislumbra-se, então, que trabalhos de avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas brasileiros devam superar os desafios da dimensão cultural, contar com apoio de instituições científicas e de especialistas, assim como partir de auditorias operacionais exitosas, alinhando objetivos e questões norteadoras, para a investigação da utilidade da política.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEM COMPLEMENTARIEDADE ÀS AUDITORIAS OPERACIONAIS: UMA PROPOSTA PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)

As auditorias operacionais constituem um dos instrumentos mais relevantes do controle externo contemporâneo, voltadas à análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. Sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro encontra amparo no Artigo 70 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, conferindo aos tribunais de contas a competência para examinar o desempenho dos órgãos e entidades sob os aspectos não apenas da legalidade, mas também da boa gestão (Brasil, 1988).

A operacionalização técnica desse comando constitucional foi posteriormente consolidada com a adoção das NBASP, baseadas nas diretrizes da Intosai. Destaca-se, nesse contexto, a NBASP n. 300/2017 – Princípios de Auditoria Operacional (Instituto Rui Barbosa, 2017b), que define os princípios, elementos e procedimentos essenciais para a condução de auditorias com foco na avaliação do desempenho da gestão pública, considerando critérios de eficácia, eficiência e economicidade, com vistas à geração de benefícios para a sociedade.

Por outro lado, de acordo com a NBASP n. 9020/2020, a avaliação de políticas públicas é definida como um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política, “[...] analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade [bem como a sua relevância]” (Instituto Rui Barbosa, 2020, p. 2).

Havendo o objetivo de avaliar políticas públicas, deve-se observar necessariamente os princípios da NBASP n. 100/2017 (Instituto Rui Barbosa, 2017b) e da NBASP n. 300/2017 (Instituto Rui Barbosa, 2017b), aplicando-se, adicionalmente, as orientações da NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020).

A auditoria operacional avalia principalmente a economicidade, a eficiência e a efetividade até o nível do resultado imediato, enquanto a avaliação de política pública é definida como o exame desses mesmos aspectos e de resultados mais amplos e adicionalmente de impactos globais e socioeconômicos (Instituto Rui Barbosa, 2020, p. 8-9).

Desses excertos da NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020), advém a afirmação de que existe complementariedade entre a auditoria operacional e a avaliação de políticas públicas, incumbindo-se esta pesquisa de indicar sua viabilidade e eficiência, por meio da análise de aspectos da auditoria operacional realizada pelo TCE/BA nas ações de enfrentamento à violência contra mulheres (2019-2023) e de seus resultados, comparando-os com perspectivas avaliativas.

Nesse sentido, apresentam-se nos subtópicos:

- a) Abordagem da auditoria operacional realizada pelo TCE/BA nas ações de enfrentamento à violência contra mulheres;
- b) Perspectivas de integração entre auditoria operacional e avaliação de políticas públicas.

3.1 ABORDAGEM DA AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO TCE/BA NAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES

A institucionalização da unidade de auditoria operacional, a 7ª Coordenação de Controle Externo (7ª CCE), no ano de 2015, mediante a Resolução TCE/BA n. 59/2015 e atualizações (TCE/BA, 2015), foi um marco relevante para a continuidade dos bons resultados do TCE/BA nessa área, contribuindo para o aprimoramento de instrumentos da gestão pública estadual, especialmente em importantes segmentos sociais, como saúde, educação, segurança, assistência social e direitos humanos.

Sabe-se que as auditorias operacionais são instrumentos valiosos de mensuração do desempenho gerencial das ações de governo, cruciais para fornecer informações concretas e estruturadas sobre aspectos essenciais da gestão, balizadas por critérios de boas práticas, não obstante as suas limitações avaliativas.

Embora a auditoria operacional forneça racionalidades sob a perspectiva gerencial, alguns programas e políticas estaduais prioritários requerem uma ampliação da análise dessas racionalidades, por meio da avaliação dos impactos e das efetivas mudanças provocadas por essas intervenções, considerando contextos sociais, econômicos ou ambientais e oportunizando o aperfeiçoamento do processo decisório pela possibilidade de replanejamento de ações por parte dos governantes.

Considerando essa concepção, a auditoria operacional realizada pelo TCE/BA, reportada no Processo TCE/009140/2023, Relatório de Auditoria n. 58/2022 (TCE/BA, 2023), representa um exemplo expressivo da utilização da auditoria operacional como ferramenta de mensuração de aspectos relevantes da gestão de ações governamentais que visam garantir direitos fundamentais.

O trabalho foi conduzido pela 7ª CCE, no contexto da Auditoria Coordenada Internacional sobre Violência Contra as Mulheres (AC Violência), promovida pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), sob coordenação da Controladoria-Geral da República do Chile e com apoio técnico e financeiro da Agência de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ) (TCE/BA, 2023).

A auditoria integrou um esforço multinacional, com a participação de 13 entidades fiscalizadoras superiores e 11 entidades subnacionais, incluindo diversos tribunais de contas brasileiros, tendo como objetivo comum avaliar a eficácia das ações estatais voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres no período de 2019 a 2021, com extensão até 2023, no caso baiano (TCE/BA, 2023).

Portanto, essa pesquisa apresenta a mencionada auditoria como estudo de caso para investigar perspectivas de aplicação de complementariedade entre os trabalhos de auditoria operacional e a avaliação de políticas públicas, para aprimoramento da política pública avaliada, mediante acréscimo da valoração da utilidade da política à mensuração de desempenho gerencial.

Essa auditoria foi selecionada nessa pesquisa em razão da relevância do tema, tendo em vista que a violência contra as mulheres é uma violação grave dos direitos humanos e um desafio complexo para as políticas públicas, exigindo uma abordagem integrada e coordenada para sua prevenção e mitigação.

Segundo o *Anuário brasileiro de segurança pública 2022* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022 *apud* TCE/BA, 2023), a Bahia ocupa uma posição alarmante no ranking nacional de feminicídios (4º lugar), violência sexual (7º lugar) e lesão corporal dolosa (7º lugar), destacando a necessidade urgente de políticas eficazes para enfrentar esse fenômeno.

O trabalho abrangeu o período de 2019 a 2023, sendo analisadas as políticas, programas e ações implementadas para enfrentar a violência contra as mulheres, com foco na eficiência e eficácia das iniciativas promovidas por diversos órgãos do Estado, incluindo a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria de Segurança Pública (SSP), Polícia Civil, Polícia Militar, Tribunal de Justiça, Ministério Público e a Defensoria Pública (TCE/BA, 2023).

O relatório da auditoria identificou diversas fragilidades na governança e na gestão dessas políticas, incluindo a ausência de política formalizada, deficiência nos mecanismos de articulação com a sociedade civil, insuficiência de recursos financeiros e humanos, além de limitações nos sistemas de monitoramento e acompanhamento das vítimas, bem como ausência de planejamento sistematizado para capacitação dos agentes públicos e a baixa institucionalização da Agenda 2030, também ausência de sistemas integrados para registro e acompanhamento de casos.

Os achados levantados enfraquecem a capacidade do Estado de responder, de forma eficiente e eficaz, às demandas das mulheres em situação de violência (TCE/BA, 2023). Diante desses desafios, a auditoria identificou oportunidades de melhoria, como a formalização de políticas públicas específicas, a criação de mecanismos efetivos de articulação com a sociedade civil, a institucionalização de sistemas de monitoramento e acompanhamento das vítimas, a melhoria na alocação de recursos e o fortalecimento do quadro de pessoal, além da integração dos dados das diversas instituições envolvidas para permitir o acompanhamento integrado dos casos.

Esses apontamentos sinalizam para a importância da abordagem operacional, informando os achados e recomendando o aprimoramento de instrumentos de gestão. Contudo, resta a percepção sobre a necessidade de avançar nas

investigações para se obterem dados contextualizados, ampliando o escopo dos trabalhos de forma estruturada, integrada e consistente, para garantir diagnóstico e avaliação mais assertivos da política, a fim de fornecer informações úteis e tempestivas que possam subsidiar o direcionamento da prevenção de novos casos e reincidências e a responsabilização dos agressores, com vistas à proteção dos direitos das mulheres.

Essa análise demonstra como as auditorias operacionais de desempenho já contribuem com informações para a melhoria dos processos gerenciais da gestão pública. Todavia, a integração de mecanismos de avaliação mais robustos e alinhados aos princípios da NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020) tendem a estimular, com maior assertividade, melhorias no replanejamento da política pública, por utilizar métodos e técnicas que captam dados e informações sobre contextos sociais, econômicos, ambientais e culturais, para além do desempenho gerencial.

3.2 PERSPECTIVAS DE COMPLEMENTARIEDADES ENTRE AUDITORIA OPERACIONAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ainda que reconhecendo os avanços advindos da auditoria operacional para o controle externo brasileiro, algumas lacunas de informação remanescem não preenchidas pelos métodos e procedimentos adotados com base nesse tipo de auditoria.

Como traçar metas para uma política tão complexa, intersetorial, interdisciplinar, com inúmeras variáveis, implicações e interdependências sem adotar metodologias de avaliação que considerem os variados contextos? Como planejar as ações somente pela medição de desempenho dos seus instrumentos gerenciais?

Se tem política formalizada ou não; se tem recursos ou não; se há mecanismos de articulações intersetoriais e com a sociedade civil ou não; se há sistema informatizado ou não. Todos esses são instrumentos imprescindíveis, no entanto, alguém de revelar a utilidade da política em relação às suas reais necessidades, para que se possa minimamente direcionar seus esforços.

O enfoque nas ferramentas gerenciais, tanto pelos gestores quanto pelos órgãos de controle, é importante e necessário, porém insuficiente, requerendo que seja complementado por confiáveis metodologias avaliativas, como tão elucidativamente orienta a NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020).

Pensar somente em mensurar as operações gerenciais é como, metaforicamente, conduzir um veículo olhando apenas para o painel de instrumentos, sem ver a estrada. O painel lhe informa a velocidade, a temperatura e a quantidade de combustível remanescente. São todas informações necessárias, no entanto, não lhe indicam se tem curva, buracos ou obstáculos na estrada percorrida.

A dissociação das práticas gerenciais com o contexto dos cenários decisórios eleva o risco de gestores e controladores, cada qual em suas funções, dedicarem-se ao uso, à análise e ao aprimoramento dos instrumentos de gestão, com foco no gerencialismo, ignorando as avaliações e impactos dos programas e ações governamentais.

Faz-se uso de outra metáfora, dessa vez, atribuída a José Saramago (1997), “é preciso sair da ilha para ver a ilha”, no sentido de que é necessário compreender as circunstâncias e os cenários que interferem e condicionam as políticas de governo para além dos processos gerenciais.

Retomando a ideia da metáfora da condução do veículo: é preciso olhar para o painel de instrumentos, mas também olhar para a estrada percorrida.

A seguir, apresenta-se um quadro demonstrativo dos ganhos projetados pela complementariedade defendida nesta subseção, entre auditorias operacionais e metodologias de avaliação de políticas públicas:

Quadro 1 - Complementariedade entre auditoria operacional e avaliação da política pública

NBASP	Abordagem	Foco/Etapa	Metáfora da condução de veículo
300/2017	“Os auditores devem estabelecer um objetivo de auditoria claramente definido que se relacione aos princípios de economicidade, eficiência e efetividade” (IRB, 2017b, p. 13).	Instrumentos de desempenho gerencial/ Realizada.	Painel de instrumentos.
9020/2020	“[...] objetiva avaliar a utilidade dessa política” (IRB, 2020, p. 7).	Contexto socioeconômico: necessidades e impactos/ Adicional.	Estrada percorrida.
300/2017 e 9020/2020	Desempenho gerencial e contexto socioeconômico.	Contribui para orientar e racionalizar os rumos da política, considerando desempenho gerencial e contexto socioeconômico/ Completo.	Painel de instrumentos e estrada percorrida.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Assim, almeja-se demonstrar a existência de contextos sociais e econômicos afetados pela política, a serem investigados, em complementação à auditoria operacional realizada pelo TCE/BA nas ações do governo estadual de enfrentamento à violência contra mulheres entre 2019 e 2023, por meio de metodologias de avaliação de políticas públicas, visando o aprimoramento da política.

Por outro lado, a aplicação de metodologias avaliativas adicionais às auditorias operacionais realizadas contribui para a otimização de recursos, ganho de tempo e eficiência dos procedimentos fiscalizatórios, com melhorias das informações coletadas e relatadas, quando a materialidade e relevância justificarem esse avanço.

Essa integração proposta requer atenção a alguns aspectos e limitações, em duas dimensões:

a) Condicionantes para a escolha do objeto: importância da política avaliada, não sendo muito genérica nem muito restrita; provável disponibilidade de dados para mensuração dos seus efeitos; período mínimo de implantação da política superior a dois anos, para maturação da política (Instituto Rui Barbosa, 2020);

b) Condicionantes para a integração entre auditoria operacional e procedimentos avaliativos: tempo curto ou médio transcorrido entre as fiscalizações; integração dos registros e documentos dos trabalhos; alinhamento entre os objetivos dos trabalhos e das questões norteadoras; comunicação entre as equipes dos trabalhos; revisões documentadas das auditorias realizadas com vistas à integração com procedimentos avaliativos.

Ademais, apontam-se algumas estratégias e diretrizes para viabilizar o modelo no TCE/BA, visando adequá-lo aos recursos disponíveis, mantendo-se os padrões de qualidade, a partir da elegibilidade de trabalhos avaliativos, seguindo as etapas e filtragens sequenciais adiante elencadas:

a) Seleção de temas (a): cotejamento entre as estratégias fiscalizatórias do TCE/BA; relevância e materialidade de políticas e programas estaduais; e temas indicados como prioridades governamentais;

b) Elegibilidade das auditorias operacionais aderentes aos temas selecionados (a e b): verificação de auditorias operacionais elegíveis para integração com procedimentos avaliativos;

c) Identificação de lacunas de informações sobre a utilidade da política dentre as auditorias operacionais elegíveis (a, b e c): análise e identificação de lacunas de informações acerca da utilidade da política, avaliando-se a importância, relevância, materialidade e impactos dessas informações e da política pública;

d) Verificação do suprimento das lacunas pela autoavaliação do governo (a, b, c e d): análise da possibilidade de suprimento das lacunas identificadas, a partir de meta-avaliações (avaliações das avaliações feitas pelos gestores);

e) Planejamento preliminar e estudo de viabilidade de procedimentos de avaliação de políticas públicas pelo TCE/BA, em caso de não suprimento das lacunas (a, b, c, d e e): estudo de planejamento acerca da viabilidade, organização e probabilidade da existência de dados disponíveis para a avaliação (Instituto Rui Barbosa, 2020), caso as lacunas identificadas não sejam supridas pela meta-avaliação ou omissão dos gestores em relação a autoavaliação;

f) Aprovação do projeto de avaliação da política pública (a, b, c, d, e e f): submissão do projeto de avaliação à aprovação dos dirigentes da área de auditoria operacional e do secretário de Controle Externo, caso seja considerado viável.

Esses passos, conjuntamente com os condicionantes, têm por finalidade assegurar a qualidade dos trabalhos, agregando valor para a sociedade, com o menor gasto de tempo possível e otimização dos recursos fiscalizatórios.

4 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa teórico-empírica, na medida em que se apresentam bibliografias, legislações, normas e documentos técnicos, combinando teorias e a experiência do estudo de caso da auditoria operacional do TCE/BA nas ações de enfrentamento à violência contra mulheres, entre 2019 e 2023 (TCE/BA, 2023).

A abordagem adotada é a qualitativa, o que, para Martins (2004), requer do pesquisador uma elevada capacidade integrativa e analítica, tendo por preocupação expressar os dados da forma mais completa possível.

Com vistas a ampliar os debates qualificados e troca de experiências sobre a temática da avaliação de políticas públicas, ainda pouco discutida no âmbito dos tribunais de contas nacionais, sobretudo sobre sua aplicabilidade, a pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos gerais, como exploratória, tendo, segundo Gil (2010), o propósito de proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito.

O estudo qualitativo propicia a ampliação de visões e congruências sobre a temática, favorecendo o desenvolvimento de novos estudos científicos e discussões técnicas acerca de práticas de controle externo.

No tocante aos métodos predominantemente empregados como meios para a obtenção dos dados e projeção de cenários, associa-se pesquisa bibliográfica, normativa e documental, com destaque para as normas técnicas de auditoria operacional (NBASP n. 300/2017) (Instituto Rui Barbosa, 2017b) e de avaliação de políticas públicas (NBASP 9 n. 020/2020) (Instituto Rui Barbosa, 2020), considerando o estudo de caso do Processo TCE/009140/2023, Relatório n. 58/2022 (TCE/BA, 2023).

A análise de conteúdo é utilizada na pesquisa como técnica de tratamento dos dados, permitindo a identificação de categorias analíticas que embasam inferências convergentes para a produção de novos conhecimentos:

[...] pode-se afirmar que a técnica de AC [Análise de Conteúdo] “[...] se destina a classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave, de modo que sejam comparáveis a uma série de outros elementos” (Carlomagno; Rocha, 2016, p. 175), indicando, assim, elementos congruentes para composição de novos conhecimentos. Esse processo constitutivo e construtivo ocorre, a partir de Bardin (2016), por meio da produção de inferências, ou seja, constitui-se numa atividade intuitiva de interpretar as mensagens presentes nos dados a partir de sua sistematização objetiva (Valle; Ferreira, 2025, p. 7).

No estudo, adota-se também a comparação entre normas e, de acordo com Santos *et al.* (2020), a triangulação de teorias, conceitos normativos e dados do estudo de caso. O modelo, proposto para aplicação no TCE/BA, propicia novas pesquisas, nacionais e internacionais, acerca da sua implementação, de forma adaptada, em outros órgãos de controle externo.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção, com base no referencial teórico pesquisado e nas informações e dados levantados da auditoria operacional do TCE/BA nas ações de enfrentamento à violência contra mulheres, entre 2019 e 2023, demonstram-se as possibilidades de integração da auditoria de desempenho operacional, associada à avaliação de políticas públicas, com qualificação das recomendações.

Essa complementariedade conduz à seguinte reflexão: toda boa política pública vincula-se a uma boa gestão, mas nem toda boa gestão *stricto sensu* resulta numa boa política. Ou seja, a boa gestão é condição necessária, porém não suficiente, para a boa política pública.

Isso porque, além de instrumentos gerenciais, a política é determinada também por múltiplos, dinâmicos e complexos contextos e fatores sociais, econômicos e ambientais inter-relacionados, muitas vezes sem a estruturação necessária.

Perpassando pela análise dos instrumentos gerenciais, objetivos da auditoria operacional, mas não os considerando um fim em si mesmos, é preciso entender e avaliar os resultados da política, confrontando os binômios necessidade/relevância com impacto/utilidade, para que as recomendações advindas dos tribunais de contas ofereçam efetivamente informações úteis para indicar reorientações da política pública.

Então, com base no estudo de caso, esta pesquisa logra evidenciar a complementariedade entre auditoria operacional e perspectivas de avaliação de políticas públicas, com eficiência fiscalizatória pela otimização de recursos e ganho de tempo, mediante a integração dos procedimentos.

No Quadro 2, a seguir, demonstram-se conclusões e recomendações decorrentes da auditoria operacional e da prospecção do uso complementar de metodologias de avaliação de políticas públicas, no intuito de constatar a validade da hipótese fundante deste trabalho.

Quadro 2 - Principais categorias de análise da hipótese da pesquisa

Tipo de trabalho /Etapa	NBASP aplicável	Foco	Conclusões	Recomendações
Auditoria Operacional realizada pelo TCE/BA nas ações do governo estadual de enfrentamento à violência contra mulheres, entre 2019 e 2023/ Realizada.	300/2017	Desempenho Gerencial: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão.	Ausência de plano, deficiências na alocação de recursos e na articulação das ações, ineficácias físico-financeiras.	Melhorias nos instrumentos de desempenho gerencial (planos, recursos, articulações e metas).

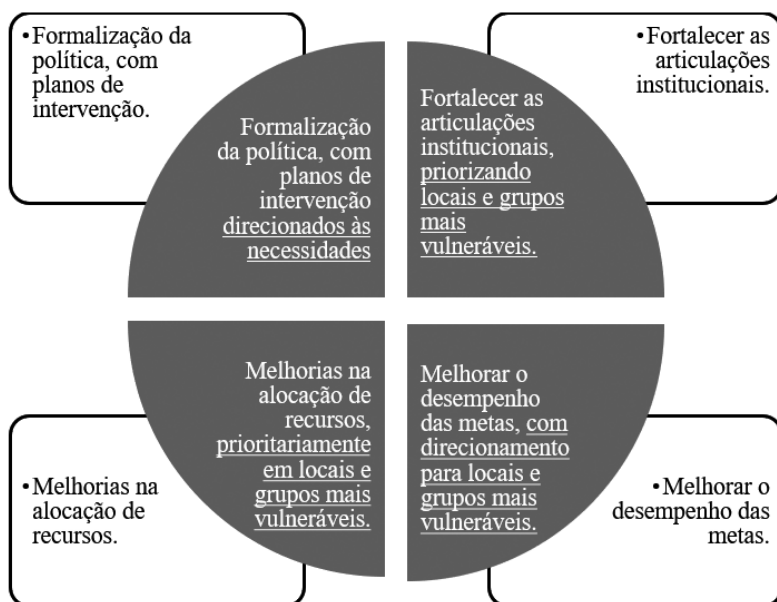
Avaliação de Políticas Públicas/ Adicional (prospecção) .	9020/2020	Valor da política, considerando contexto socioeconômico.	Pontos complementares à auditoria operacional (fenômenos sociais, econômicos ou ambientais).	Revisões nos instrumentos de desempenho orientadas pela utilidade da política.
A avaliação de políticas públicas, em sua completude, envolve aspectos gerenciais (NBASP 300/2017) e de utilidade contextual (NBASP 9020/2020), conjugando a avaliação de qualidades intrínsecas (mérito) e extrínsecas (contexto) à política avaliada. (Bauer, 2019, p. 18)			Reorientações da política, a partir da análise ampla (desempenho mais utilidade): melhorias nos instrumentos gerenciais revisadas (exemplo: formalização, recursos, articulações e metas, dirigidos a grupos e locais mais vulneráveis e com maiores incidências).	

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O Quadro 2 permite a visualização estruturada comparativa entre os resultados obtidos com a auditoria operacional e a prospecção resultante da aplicação de metodologias avaliativas de forma complementar à auditoria realizada.

A avaliação contrafactual (comparativo entre os efeitos da existência e inexistência da política), com investigação de relevância e impacto, possibilita vislumbrar um cenário de mudanças nos índices provocadas ou não pelas intervenções, o que qualifica e direciona as recomendações de melhorias dos instrumentos gerenciais: políticas formalizadas, dotação de recursos, adoção de mecanismos de articulação com a sociedade civil e não alcance de metas físico-financeiras, em que, nessa perspectiva, passam a ser norteados pelos índices e estudos quantitativos e qualitativos da avaliação agregada de desempenho, com redução de tempo e recursos fiscalizatórios, pela integração dos trabalhos, conforme apresentado na Figura 2, a seguir.

Figura 2 - Qualificando as recomendações



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

A Figura 2 demonstra possibilidades de qualificação das recomendações da auditoria operacional (TCE/BA, 2023), decorrentes de procedimentos avaliativos adicionais projetados, com base na NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020), quando se conhecem os contextos de aplicação da política, seus índices e suas transformações qualitativas e quantitativas.

Nesse cenário, os relatórios avaliativos são instrumentos consistentes para efetivamente apontar caminhos para o aperfeiçoamento da política pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aponta possibilidades de integração entre auditorias operacionais realizadas e procedimentos avaliativos, consoante a NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020), demonstrando agregação de valor aos trabalhos de controle externo, com otimização de tempo e de recursos fiscalizatórios, qualificando as recomendações aos gestores, o que contribui para o aperfeiçoamento da política pública avaliada.

Isso porque, no modelo proposto, as etapas da auditoria são revisadas e alinhadas, para adoção de metodologias avaliativas que captem contextos socioeconômicos e ambientais não tratados pela auditoria operacional, que tem foco nos instrumentos de desempenho gerencial.

Assim, a utilidade da política em relação à sua relevância envolve a análise e avaliação dos impactos por ela provocados em comparação às necessidades evidenciadas no trabalho. Tudo isso considerando os resultados da mensuração dos instrumentos gerenciais da auditoria operacional (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade), mas não se resumindo a eles.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta cenário em que a avaliação da política pública pode resultar da mensuração de desempenho gerencial complementada por metodologias que captem contextos da política avaliada.

Contudo, é importante assinalar algumas limitações e condicionantes desses trabalhos. As primeiras estão expressas na NBASP n. 9020/2020 (Instituto Rui Barbosa, 2020): os trabalhos avaliativos devem ser orientados por evidências coletadas com imparcialidade, distantes de embates político-partidários; e a avaliação tem por objetivo propor recomendações para o aperfeiçoamento da política, não sendo impositivas para os gestores; “[...] é preciso esclarecer que a avaliação tem finalidade informativa ao processo decisório, não impositiva. Avaliações têm a finalidade de informar, não de trazer a ‘decisão decidida’ para o gestor responsável. Ou seja, avaliador avalia; decisor decide” (Jannuzzi, 2022, p. 16).

Além disso, a inobservância dos condicionantes para a escolha do objeto (Instituto Rui Barbosa, 2020) e para a integração dos procedimentos fiscalizatórios, bem como das etapas sequenciais para elegibilidade da política, conforme itens elencados na seção 3.2, podem comprometer ou inviabilizar a realização dos trabalhos propostos.

Cabe salientar que esta pesquisa pode ensejar estudos posteriores, contemplando efeitos da efetiva implementação do modelo proposto, bem como ampliando sua aplicabilidade para outros órgãos de controle externo, nacional e internacionalmente.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. da P. S. E os tribunais de contas?. **Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas**, Goiânia, 29 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/e-os-tribunais-de-contas-artigo-do-conselheiro-inaldo-da-paixao-tce-ba/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BAUER, A. “Quão ‘bom’ é suficiente?” Definição de critérios avaliativos de valor e mérito. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eaee.v30i73.5879>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts.

101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100**: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Brasília, DF: IRB, 2017a. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-fundamentais-de-auditoria-do-setor-publico/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300**: princípios de auditoria operacional. Brasília, DF: IRB, 2017b. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-de-auditoria-operacional/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020**: avaliação de políticas públicas. Brasília, DF: IRB, 2020. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/avaliacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

JANNUZZI, P. de M. **Avaliação de impactos de políticas públicas**. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2022. (Curso a distância, autoinstrucional, com carga horária de 12 horas). Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:103637726944759::NO:RP,106:P106_COD:204131. Acesso em: 28 abr. 2025.

LIMA, E. C. P. Os tribunais de contas e as políticas públicas: uma introdução. In: LIMA, E. C. P. (coord.). **Os tribunais de contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30. (Coleção Fórum IRB, n. 5).

MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000200007>. Acesso em: 18 jun. 2025.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/D9rWCZq8yqtBmtCTQSCjnPk>. Acesso em: 3 abr. 2025.

OLIVEIRA, K. P. de; PAULA, A. P. P. de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 113-126, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.12605>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SANTOS, K. da S. *et al.* O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 655-664, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.12302018>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 17 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de auditoria:** auditoria operacional em ações governamentais: violência contra as mulheres (AC Violência). Salvador: TCE/BA, 2023. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/control-externo/auditorias/auditorias-operacionais>. Acesso em: 5 fev. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução n. 59, de 5 de maio de 2015. Estabelece as áreas de atuação das Coordenadorias de Controle Externo. **TCE/BA**, Salvador, 2015. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas>. Acesso em: 5 fev. 2025.

VALLE, P. R. D.; FERREIRA, J. de L. Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: contribuições e limitações para a pesquisa qualitativa em educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 41, p. 1-21, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-469849377>. Acesso em: 22 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: GOVERNANÇA ESTRATÉGICA, INOVADORA E SUSTENTÁVEL

AUDIT COURTS OF THE STATE OF ESPÍRITO SANTO: STRATEGIC, INNOVATIVE AND SUSTAINABLE GOVERNANCE

Karina Ramos Travaglia¹

Domingos Augusto Taufner²

Resumo: A governança pública, fundamentada em mecanismos de liderança, estratégia e controle, configura-se como essencial para promover a eficiência, a transparência, a integridade e a sustentabilidade nas instituições públicas. Em um cenário em que a sociedade exige gestão responsável, os Tribunais de Contas devem agir como agentes de transformação, com o propósito de melhorar a qualidade de vida da população. No Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), a governança é materializada em ações que impactam a administração pública e contribuem para o bem-estar coletivo, sendo impulsionada pela inovação em diversas frentes: direcionamento estratégico; excelência no desempenho institucional e na transparência; fortalecimento da cultura da integridade, da sustentabilidade e da responsabilidade social; engajamento dos servidores; e entrega consistente de valor público à sociedade.

Palavras-chave: governança pública; Tribunais de Contas; valor público; Sociedade.

Abstract: Public governance, based on leadership, strategy and control mechanisms, figures itself as essential to promote efficiency, transparency, integrity, and sustainability in public institutions. In a scenario in which society requires responsible management, the Audit Courts must act as agents of transformation, with the purpose of improving the population's quality of life. At the Audit Courts of the State of Espírito Santo (TCE/ES, in Portuguese), governance is materialized in actions that impact public administration and contribute to collective well-being, pushed by innovation on several fronts: strategic direction; excellence in institutional performance and transparency; strengthening the culture of integrity, sustainability and social responsibility; public employee engagement; and consistent delivery of public value to society.

Keywords: public governance; Audit Courts; public value; Society.

¹ Auditora de Controle Externo e Secretária de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Espírito Santo.

² Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Espírito Santo, bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV.

1 INTRODUÇÃO

A governança pública constitui um sistema que envolve estruturas, pessoas e processos voltados ao direcionamento, monitoramento e avaliação da gestão, visando assegurar a condução eficaz das políticas públicas e a adequada prestação de serviços à população.

Refere-se a um conjunto de mecanismos e princípios destinados a garantir que as instituições públicas tomem decisões e conduzam suas ações de forma eficiente, transparente, e responsável, sempre em busca do interesse público e do bem-estar coletivo.

Os tribunais de contas, no exercício do controle externo, devem atuar como agentes de transformação, com o propósito de melhorar a qualidade de vida da população, por meio de sistemas de governança institucionais robustos.

A Governança Pública, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), não se configura apenas como um conceito teórico, trata-se também de uma prática estratégica. Constitui-se de um modelo de gestão transformador, centrado em resultados, com foco no desempenho, na geração de valor público e no fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

Com a missão, prevista em seu Plano Estratégico, de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do controle externo, visando a melhoria da qualidade de vida das pessoas, o TCE/ES fortalece sua estratégia de modo a direcioná-la ao cumprimento desse propósito.

Seu Sistema de Governança não opera de forma compartimentada, seu diferencial está na integração dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, em uma abordagem interdependente e conectada.

A atuação transversal garante uma gestão estratégica e eficiente dos recursos institucionais humanos, financeiros, tecnológicos e materiais. Esta estrutura é alicerçada pela Secretaria de Governança, vinculada à Presidência, sendo a unidade responsável pelo monitoramento das ações institucionais, em articulação com as demais instâncias internas de governança e de apoio à governança.

Durante a construção coletiva do Plano Estratégico, foi definida a Cadeia de Valor da instituição, a partir da qual foram estabelecidos os objetivos estratégicos. Estes contemplam, sob a perspectiva sociedade, a efetividade das políticas e das contas públicas, a sustentabilidade fiscal, a integridade das contratações e a responsabilidade na gestão pública. Na perspectiva interna, destaca-se o objetivo de garantir a excelência na governança interna, considerado pilar de sustentação dos demais objetivos estratégicos.

A governança do TCE/ES consolida-se, assim, como eixo estruturante da entrega de valor à sociedade, e seus efeitos incluem: direcionamento estratégico, excelência no desempenho, capacidade de resposta, transparência, fortalecimento da cultura ética, engajamento dos servidores, sustentabilidade e responsabilidade social.

Alinhado à visão institucional de ser reconhecido como estratégico para o desenvolvimento sustentável do estado do Espírito Santo, o TCE/ES demonstra,

por meio de suas práticas e valores, que é possível inspirar e transformar a gestão pública com responsabilidade e compromisso social.

O presente artigo, além desta Introdução, está organizado em cinco seções. A seção dois, intitulada “Governança Pública”, trata da fundamentação teórica que envolve o tema, e elenca os princípios que dão base à adoção de boas práticas de governança pública pelas instituições. A seção três traz o histórico acerca da instituição e das competências atribuídas aos Tribunais de Contas brasileiros. A seção quatro aborda o sistema de governança do TCE/ES, previsto em seu Plano Estratégico como um pilar de sustentação na geração de valor público, demonstrando os principais resultados alcançados pelo órgão a partir da adoção de um modelo de governança inovador, capaz de fortalecer a confiança da sociedade nas instituições. Na seção cinco estão dispostas as considerações finais acerca dos avanços alcançados pelo modelo de governança adotado pelo TCE/ES.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Segundo Oliveira (2011), no início do século XXI, em virtude de fatores como o advento do neoliberalismo, o avanço da globalização e o desenvolvimento tecnológico, o papel do Estado sofreu uma redefinição. Para acompanhar as transformações do mundo globalizado e responder satisfatoriamente às demandas de uma sociedade democrática, com eficácia, eficiência e economicidade, o Estado deixou de assumir uma postura imperativa e provedora para adotar um perfil mais consensual e relacional. Assim, é nesse contexto que emerge o conceito de governança pública, de grande relevância para a Administração Pública contemporânea.

O conceito proposto pelo Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG, 2020), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), define, sobre a perspectiva de órgãos e entidades da Administração Pública, a governança no setor público como um sistema sustentado em três mecanismos centrais: liderança, estratégia e controle, que são colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, e conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.

As boas práticas de governança pública encontram-se fundamentadas na adoção de princípios basilares capazes de nortear a atuação das organizações públicas. Entre eles destacam-se:

Quadro 1 - Princípios da Boa Governança

Princípios da Boa Governança	
Princípios	Descrição
	Caracteriza-se pelo acesso às informações tempestivas, coerentes e claras relativas à organização pública, resultando em um ambiente de confiança para o relacionamento de todas as partes interessadas.
Integridade	Refere-se à adesão e alinhamento consistente a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre interesses privados.
Equidade	Diz respeito ao tratamento justo a todas as partes interessadas, considerando seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, sob uma abordagem motivada pelo senso de justiça, respeito, diversidade, inclusão, pluralismo e igualdade de direitos e oportunidades.
Confiabilidade	Relaciona-se com a capacidade da instituição de manter-se fiel a objetivos e diretrizes previamente definidos, transmitindo segurança à sociedade em relação a sua atuação e mantendo ações consistentes com a sua missão institucional.
Capacidade de resposta	É a aptidão para responder de maneira eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas.
Responsabilização (Accountability)	É a capacidade de desempenhar suas funções com diligência, independência e compromissada com a geração de valor sustentável no longo prazo. Refere-se à prestação de contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, cientes de que suas decisões podem não apenas responsabilizá-los individualmente, como impactar a organização, suas partes interessadas e o meio ambiente.
Sustentabilidade	Refere-se à compreensão de que as organizações atuam em uma relação de interdependência com os ecossistemas social, econômico e ambiental, fortalecendo seu protagonismo e suas responsabilidades perante a sociedade.

Fonte: Referencial Básico de Governança Organizacional (2020) / Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2023).

Além dos princípios, a boa governança pública apoia-se em diretrizes estruturantes capazes de promover o alinhamento estratégico da organização, direcionando as ações para resultados que agreguem valor público. Isso envolve a busca por soluções tempestivas e inovadoras, bem como o estabelecimento de processos decisórios transparentes, baseados em evidências e motivados pelo compromisso de atender ao interesse coletivo.

Neste sentido, o conceito de governança pública relaciona-se diretamente com a efetiva prestação de serviços que atenda satisfatoriamente às expectativas da sociedade. Contudo, para que isso ocorra, é essencial que as organizações públicas

estejam alicerçadas em mecanismos institucionais robustos, capazes de integrar estruturas, pessoas e processos visando atender de forma eficaz às demandas dos cidadãos.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS

O primeiro Tribunal de Contas do Brasil foi criado pelo Decreto n. 966-A (Brasil, 1890), em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, durante o governo de Marechal Deodoro da Fonseca. No entanto, a efetiva institucionalização deste Tribunal ocorreu com a promulgação da Constituição de 1891.

Segundo Alejarra (2014), foi com o empenho do Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, durante o governo de Floriano Peixoto, que ocorreu a instalação do Tribunal de Contas, em 17 de janeiro de 1893. Assim, foi com o advento da República que houve a implementação desse importante órgão de controle das contas públicas.

Desde então, as competências atribuídas às Cortes de Contas passaram por transformações ao longo das Constituições brasileiras, com destaque para a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) que se tornou um grande marco na história dos tribunais de contas, tendo em vista a ampliação das competências a eles delegadas.

De acordo com o Artigo 70 da Carta Magna, compete ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do TCU, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Destaca-se, no Artigo 75, a referência quanto à aplicação dos dispositivos relativos ao TCU, onde se aplica, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais e conselhos de contas dos municípios. Ressalta-se, ainda, a previsão acerca das constituições estaduais que possuem competência para dispor sobre os tribunais de contas respectivos.

Em um processo evolutivo, segundo Castro e Knopp (2011), as Cortes de Contas que inicialmente surgiram para efetuar o controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, preocupando-se com a averiguação dos aspectos formais dos atos administrativos, estão, em decorrência das transformações ocorridas no papel do Estado, buscando outras formas de monitoramento, avaliação e controle, incorporando-se técnicas de controle gerencial que contemplam aspectos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Assim, os tribunais de contas consolidaram-se como instituições essenciais para o fortalecimento da democracia e da boa governança pública, desempenhando papel estratégico na indução da melhoria da gestão e no zelo pelo interesse público.

4 O SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em um cenário contemporâneo marcado por divergências políticas, mudanças climáticas e incertezas econômicas, a sociedade demanda uma gestão pública responsável, transparente, íntegra e orientada para resultados efetivos.

Neste contexto, destacam-se pautas como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como parte da Agenda 2030; e os princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*), que envolvem aspectos ambientais, sociais e de governança, que se complementam, pois os ODS constituem um plano global de metas a serem cumpridas pelos países e os princípios ESG oferecem um modelo prático para que as organizações contribuam para a sua concretização.

É neste ambiente que se insere o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), cuja missão institucional, prevista em seu Plano Estratégico, consiste em promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do controle externo, com vistas à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Sua visão é a de ser reconhecido como instituição estratégica para o desenvolvimento sustentável do estado do Espírito Santo.

4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O Planejamento Estratégico consiste no processo de formulação da estratégia organizacional e na definição dos meios para alcançá-la. Neste sentido, a instituição reconhece a situação presente, projeta cenários futuros e estabelece a direção desejada.

Para tornar este processo efetivo, é fundamental a construção da Cadeia de Valor, instrumento que permite identificar insumos, processos de governança interna e processos finalísticos necessários à geração de valores públicos.

Segundo o Decreto Federal n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, entende-se por valor público os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e promovam transformações na sociedade ou em alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

O Plano Estratégico do TCE/ES, construído de forma participativa, fortalece a cultura baseada em propósito e corresponsabilidade dos membros e servidores. No instrumento, são reconhecidos como valores públicos:

- A efetividade das políticas públicas;
- A credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal;
- A integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais;
- A governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Assim, o Plano Estratégico do TCE/ES estrutura-se como instrumento norteador

de suas ações e alicerce para a consolidação de sua governança institucional, fortalecendo sua legitimidade perante a sociedade.

4.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Com base nos valores públicos definidos pelo TCE/ES e em conformidade com a sua missão institucional, estabelecida no Plano Estratégico, foram definidos objetivos estratégicos que orientam sua atuação. Esses objetivos estão organizados em duas perspectivas: sociedade e interna.

Perspectiva sociedade:

- *Contribuir para a efetividade das políticas públicas:* envolve verificar se as políticas públicas estão atingindo os resultados planejados, considerando dimensões como eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, equidade, utilidade e relevância. O propósito é identificar deficiências, boas práticas e oportunidades de melhoria das políticas públicas, de modo a contribuir para a resolutividade dos problemas públicos e para a melhoria do bem-estar social.

- *Garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal:* visa assegurar a transparência e a credibilidade das contas públicas, e fornecer aos cidadãos, investidores, credores e aos membros do Poder Legislativo, de forma independente e objetiva, relatórios com opiniões sobre a fidedignidade das informações contidas nas prestações de contas relativamente à gestão dos recursos públicos. Além disso, pretende-se preservar no estado do Espírito Santo a cultura da sustentabilidade fiscal dos entes fiscalizados, promovendo o acompanhamento de metas e indicadores, bem como incentivar os entes a utilizarem as análises de tendências e riscos fiscais que possam vir a afetar o equilíbrio das contas públicas, no curto, médio e longo prazo.

- *Fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais:* este objetivo vai além da tradicional análise de conformidade dos negócios governamentais, incitando, por meio de ações de controle externo tempestivas e concomitantes, três aspectos essenciais: a integridade, que abarca o termo *compliance*, de forma a garantir a legalidade, ética e segurança destes negócios; a eficiência, que remete ao desempenho e à tempestividade, realizando o negócio com maior rendimento e menor custo envolvido, de forma a incentivar soluções inovadoras; e a sustentabilidade, que abarca a preocupação em fomentar a manutenção, conservação e a efetividade dos negócios públicos para as futuras gerações, apresentando-se a melhor solução para o desenvolvimento econômico, social e sustentável.

- *Induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública:* refere-se à promoção e aplicação de princípios fundamentais de boa governança, como transparência, responsabilidade e prestação de contas da gestão pública. Isso envolve assegurar que as organizações públicas sejam transparentes em suas operações e decisões; responsáveis pelos seus atos; e que haja mecanismos eficazes de controle e supervisão para salvaguardar a integridade da gestão pública. Esse objetivo busca melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos, fortalecer a confiança pública nas instituições governamentais, prevenir e reduzir a corrupção, e

garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e eficiente.

Perspectiva Interna:

- *Garantir a excelência do Sistema de Governança do TCE/ES*: por ser um órgão de controle, o TCE/ES tem como responsabilidade zelar pela qualidade do gasto público. Um Sistema de Governança atuante fortalece a eficiência e a qualidade das ações internas, permitindo que a instituição se posicione como modelo de referência a outras organizações públicas. Ao consolidar práticas de excelência, o Tribunal fortalece a instituição, amplia sua credibilidade e o respeito das partes interessadas.

4.3 PROJETOS ESTRATÉGICOS

Um dos princípios estabelecidos no Plano Estratégico do TCE/ES é o da inovação. Em consonância com a Declaração sobre Inovação no Setor Público, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entende-se inovação, de forma ampla, como a implementação de algo novo no contexto organizacional, capaz de gerar impacto positivo, sinalizando a sua importância como forma de enfrentar desafios rotineiros e complexos, explorando novas oportunidades de atuação.

Com base neste princípio, o Plenário do TCE/ES define, anualmente, projetos estratégicos a serem executados, visando contribuir para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos no Plano Estratégico do Tribunal.

A constituição e gestão de projetos no âmbito do Tribunal são disciplinadas pela Resolução n. 351, de 1 de junho de 2021, que atribui à Secretaria de Governança (Segov), unidade de assessoramento da Presidência, a responsabilidade pelo gerenciamento das atividades de supervisão, monitoramento e avaliação de projetos.

De acordo com o Artigo 5º da Resolução, os projetos estratégicos são desenvolvidos, em especial, com foco em dois objetivos:

- Promover soluções que resultem na melhoria de gestão administrativa, ampliando a eficiência organizacional e a qualidade dos processos internos;
- Favorecer a melhoria dos resultados das ações de controle externo, assegurando o desempenho cada vez mais efetivo na indução da boa gestão pública.

4.4 SISTEMA DE GOVERNANÇA

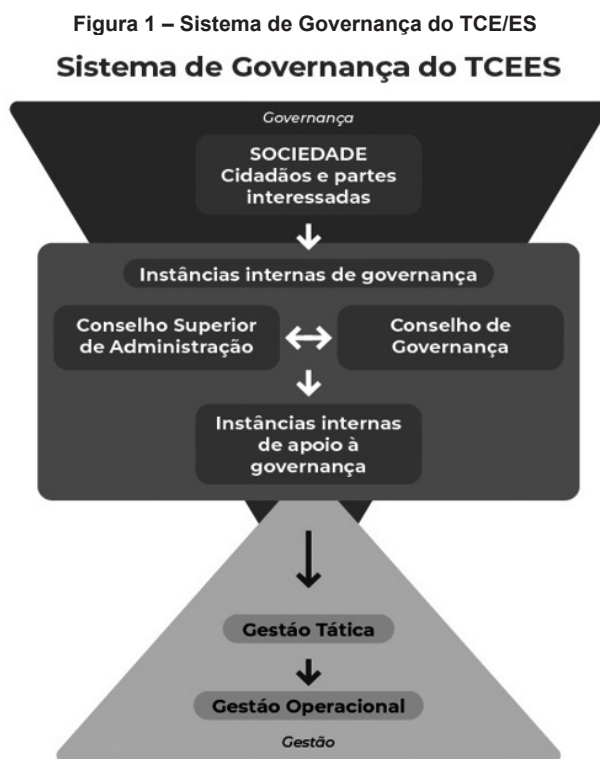
No Plano Estratégico do TCE/ES, sob a perspectiva interna, foi definido o objetivo de garantir a excelência do Sistema de Governança, reconhecendo que a transformação da missão institucional em resultados concretos exige um modelo robusto de governança, capaz de sustentar a atuação da instituição diante dos desafios contemporâneos e assegurar a defesa do interesse público.

O fortalecimento da governança interna, fundamentado em princípios de transparência, integridade, sustentabilidade e pautado em resultados, gera impactos

diretos tanto na atuação do controle externo quanto no estímulo à boa gestão nos municípios e no Estado.

O Sistema de Governança do TCE/ES envolve recursos que se organizam e interagem para assegurar boas práticas de governança e são representados pelas estruturas administrativas (instâncias), pelos processos e instrumentos de trabalho, pelo fluxo de informações e pelo comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

A representação gráfica (Figura 1) do sistema evidencia sua organização, demonstrando como os diferentes níveis interagem de forma integrada para gerar valor público:



Fonte: Processo TCE/ES n. 6139/2025-8.

Nesse arranjo, a gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas, tendo como base o direcionamento estratégico estabelecido pela alta administração; enquanto a gestão operacional é responsável por coordenar a execução de processos produtivos, tanto finalísticos quanto de apoio, garantindo o alcance dos objetivos institucionais.

Assim, o Sistema de Governança do TCE/ES consolida-se como eixo estruturante da entrega de valor à sociedade, cujos efeitos abrangem:

- Melhoria do desempenho institucional;
- Maior capacidade de resposta;
- Ampliação da transparência;
- Fortalecimento da integridade;
- Promoção da sustentabilidade;
- Impulsão da comunicação institucional;
- Engajamento dos servidores.

Dessa forma, o Sistema de Governança não apenas orienta a atuação interna do Tribunal, mas também serve de referência para induzir boas práticas de gestão pública nos entes jurisdicionados, ampliando sua relevância social e estratégica.

4.5 DESEMPENHO INSTITUCIONAL

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) desenvolveu o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), que integra o projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC). A ferramenta constitui o principal instrumento de avaliação do desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil.

O MMD-TC foi construído com base na metodologia inspirada na *Supreme Audit Institutions – Performance Measurement Framework* (SAI PMF), da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), adaptada à realidade brasileira. O modelo incorpora ainda as diretrizes da Atricon, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs).

O MMD-TC possibilita uma visão abrangente das áreas mais relevantes para o desempenho dos tribunais de contas, contemplando tanto as atividades finalísticas de controle externo quanto os processos de governança e gestão interna. Os resultados obtidos permitem identificar avanços, fragilidades e oportunidades de melhoria, fortalecendo a legitimidade da atuação das Cortes de Contas.

Os níveis de desempenho adotados no MMD-TC são definidos com base na pontuação atribuída a cada indicador (QATC) e variam em uma escala de 0 a 4, sendo 4 a nota de excelência.

Na aplicação do MMD-TC, ciclo 2024, o TCE/ES alcançou 83,33% de aproveitamento, com elevado desempenho (notas 3 e 4) em 19 dos 24 indicadores avaliados. Entre os indicadores que se destacaram encontram-se:

- Composição, organização e funcionamento dos tribunais de contas;
- Liderança;
- Estratégia;
- *Accountability*;
- Planejamento geral de fiscalização e auditoria;
- Controle e garantia de qualidade de fiscalizações e auditorias;
- Auditoria financeira;

- Controle concomitante externo;
- Acompanhamento das decisões;
- Informações estratégicas para o controle externo;
- Fiscalização e auditoria de concessões e privatizações.

A aplicação do MMD-TC, por parte da Atricon, ocorre a cada 2 anos, no entanto, a Secretaria de Governança do TCE/ES realiza o monitoramento dos indicadores anualmente, contribuindo para a melhoria da pontuação de seus indicadores a cada ciclo de avaliação nacional.

Este desempenho evidencia a maturidade institucional do TCE/ES, sua capacidade de alinhar práticas internas a padrões internacionais de excelência e seu compromisso com a entrega de valor público por meio do fortalecimento da governança e da melhoria contínua de seus processos.

4.6 CAPACIDADE DE RESPOSTA

No setor público, a capacidade de resposta refere-se à prestação de serviços de qualidade e de forma tempestiva, atendendo de maneira efetiva as aspirações da sociedade. No exercício do controle externo, o TCE/ES tem assegurado elevados padrões neste aspecto, em consonância ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

Atualmente, o Tribunal cumpre os prazos de julgamento em 93% dos processos de controle externo, garantindo maior efetividade às suas fiscalizações. Este resultado decorre de ações de efetivo monitoramento dos prazos processuais por parte da Corregedoria do Tribunal que utiliza o painel Observatório do Desempenho Institucional como ferramenta para acompanhar, em tempo real, o desempenho das unidades responsáveis pela tramitação processual. Por meio de sistema informatizado e de relatórios, a unidade acompanha o cumprimento dos prazos estabelecidos pela Resolução n. 300, de 29 de novembro de 2016, emitindo alertas preventivos sobre o vencimento dos prazos processuais, permitindo a atuação célere pelas unidades competentes.

Outra forma de oferecer respostas à sociedade é por meio do atendimento das demandas que são encaminhadas à Ouvidoria do Tribunal. Este canal possibilita que os cidadãos, entidades ou agentes públicos possam manifestar opinião sobre os serviços prestados pelo TCE/ES, buscar informações sobre processos e documentos que tramitam na Corte, noticiar a ocorrência de irregularidades no âmbito da administração pública estadual e municipal, bem como registrar sugestões, elogios ou reclamações.

Segundo o Relatório de Atividade do TCE/ES, referente ao 2º trimestre de 2025, 100% das demandas recebidas pela ouvidoria foram atendidas dentro do prazo legal e 98,5% dos usuários atribuíram nota máxima ao atendimento recebido. Estes indicadores reforçam o compromisso do Tribunal com a participação social e a promoção do controle democrático da gestão pública.

Assim, a capacidade de resposta do Tribunal materializa-se não apenas na eficiência processual, que garante a efetividade às decisões proferidas; mas também

na proximidade com a sociedade, fortalecendo a legitimidade e contribuindo para a correta aplicação dos recursos por parte dos administrados públicos.

4.7 TRANSPARÊNCIA

A transparência constitui um dos pilares da boa governança pública, sendo fundamental para fortalecer a confiança nas instituições e estimular o controle social. No âmbito do controle externo, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico ao avaliar e estimular a transparência da gestão pública.

Inserido no Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Atricon, os tribunais de contas realizam o Levantamento Nacional da Transparência Pública, em que avaliam a transparência dos próprios portais e de seus órgãos jurisdicionados, com o uso de metodologia padronizada para verificar se as informações são claras, precisas e acessíveis ao cidadão.

De acordo com o índice de transparência alcançado, os portais são classificados nas categorias diamante, ouro, prata, elevado, intermediário, básico, inicial ou inexistente. O objetivo desta classificação é fomentar a transparência e estimular o aprimoramento dos portais.

Segundo dados dispostos no *site* Radar Nacional da Transparência Pública, o TCE/ES recebeu o Selo Diamante de Qualidade em Transparência Pública no Levantamento Nacional de Transparência Pública realizado no ciclo de 2024.

O Selo Diamante, a mais alta premiação, é concedido a instituições que alcançam 100% dos critérios essenciais, mantendo um nível de transparência entre 95% e 100%. O TCE/ES, ao atingir 96,43%, destacou-se na premiação e representou avanço em relação a 2023, quando registrou 94,5%. Entre as 16 dimensões avaliadas, o Tribunal atendeu 100% dos critérios em 13 delas.

Também como instrumento de transparência, o TCE/ES proporciona ao cidadão, por meio do Painel de Controle, a oportunidade de acompanhar, de forma atualizada, como o dinheiro público está sendo utilizado pelos órgãos municipais e estaduais e os resultados das fiscalizações realizadas.

O Tribunal ainda promove ações de comunicação acessíveis e abrangentes, ampliando o alcance de informações acerca das suas atribuições e dos resultados de suas ações, por meio do uso de ferramentas, como o Portal TCE/ES, e redes sociais, como o Instagram e YouTube, ampliando a cada ano a divulgação de informações e serviços pela internet.

Um trabalho de comunicação do TCE/ES, intitulado como Projeto TCE Presente, que apresenta, por meio de vídeos, as ações do Tribunal que impactam a vida da população, foi selecionado entre os 15 melhores cases de comunicação pública do Brasil, durante o 14º Redes WeGov, um grande evento de comunicação pública do Brasil.

O Tribunal também investe na defesa da verdade e da responsabilidade informativa. Signatário do Termo de Cooperação para Combater a Desinformação, juntamente com o governo do estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público do Espírito Santo (MP/ES), Ministério Público Federal no Espírito Santo (MPF/ES), Ministério Público do Trabalho no Espírito Santo (MPT/

ES), Defensoria Pública do Espírito Santo (DP/ES), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/ES), dentre outras instituições, os órgãos planejam e executam campanhas de comunicação para informar a população sobre temas de interesse público, com foco nas informações verídicas, e desenvolvem materiais educativos e informativos utilizados por todas as instituições signatárias do termo.

Dessa forma, a transparência no Tribunal não se limita ao cumprimento de requisitos legais, mas consolida-se como estratégia institucional de aproximação com a sociedade, reforçando a prestação de contas e a credibilidade da instituição.

4.8 INTEGRIDADE

A integridade representa um valor central para a governança pública, assegurando que a atuação institucional esteja alicerçada na ética, na impessoalidade, na prevenção de conflitos de interesses e na priorização do interesse público.

Com o objetivo de fortalecer o compromisso com a cultura de um ambiente íntegro, o TCE/ES instituiu, por meio da Resolução n. 384, de 6 de agosto de 2024, o seu Programa de Integridade.

O conjunto estruturado de ações institucionais internas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades, conflitos de interesses, desvios de conduta e quaisquer outros desvios éticos e de conduta, está contido no Plano de Integridade, aprovado pelo Conselho Superior de Administração, por meio da Decisão Plenária n. 17, de 10 de dezembro de 2024.

Ao adotar tais medidas, o TCE/ES reafirma seu comprometimento com a boa governança e estabelece padrões de integridade que servem de referência para os órgãos sob sua jurisdição, na busca pela construção de ambientes organizacionais éticos e confiáveis.

4.9 SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade tem se consolidado como um princípio fundamental da gestão pública contemporânea, orientando instituições para um modelo de desenvolvimento que concilia eficiência administrativa, responsabilidade ambiental e promoção do bem-estar social.

As ações de controle externo realizadas pelo TCE/ES envolvem questões relacionadas à sustentabilidade, contendo no Plano Anual de Controle Externo (PACE) todas as linhas de atuação vinculadas aos ODS.

O TCE/ES assumiu o compromisso de não apenas fiscalizar e orientar boas práticas sustentáveis, mas também de incorporá-las em sua própria estrutura e funcionamento. Com a instituição do Programa de Sustentabilidade e Responsabilidade Social, aprovado por meio da Resolução n. 391, de 11 de março de 2025, ações de conscientização social e ambiental, com vistas a combater todas as formas de desperdício de recursos naturais e de bens públicos, estimulando a ecoeficiência e a adoção de práticas sustentáveis, foram implementadas pela

instituição, dentre elas destacam-se:

Substituição de luminárias convencionais por modelos mais eficientes, como lâmpadas de LED (*Light Emitting Diodes*);

- Instalação de sensores de presença para uso racional de energia elétrica;
- Implementação de sistemas de controle de fluxo de água nas torneiras;
- Manutenção preventiva dos equipamentos e rede para evitar desperdícios de água;
- Coleta e reaproveitamento da água da chuva e de drenos de ar-condicionado para irrigação e limpeza;
- Substituição de copos plásticos e outros descartáveis por materiais reutilizáveis ou biodegradáveis;
- Disponibilização de ponto de coleta de embalagens descartáveis na recepção para atender ao público externo e interno;
- Promoção de campanhas permanentes de conscientização sobre a importância da temática sustentabilidade.

As iniciativas dispostas encontram-se em consonância com o preconizado pelo programa do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, denominado Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que tem como objetivo a criação de uma cultura de responsabilidade socioambiental na Administração Pública, tendo o TCE/ES firmado Termo de Adesão a esta importante agenda.

A integração do Sistema de Governança do TCE/ES, que envolve transparência, integridade, sustentabilidade e inovação à governança institucional, obtém-se como resultado a modernização de processos, a eliminação de etapas desnecessárias e promove o uso racional dos recursos.

Como aliados à estratégia institucional, encontram-se membros e servidores empenhados na missão de servir ao público – é o que comprova a pesquisa realizada em 2024, que apontou que 99,6% dos servidores estão comprometidos com o progresso do TCE/ES e que 93,9% dos servidores estão satisfeitos com o trabalho.

Assim sendo, o Sistema de Governança do TCE/ES é um modelo de gestão transformador, centrado em resultados, com foco no desempenho e na geração de valor público, que busca contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Governança do TCE/ES constitui-se como um modelo institucional inovador, orientado para resultados e alicerçado em princípios de eficiência, capacidade de resposta, transparência, integridade, sustentabilidade e inovação.

O planejamento estratégico fundamenta esse sistema ao definir a Cadeia de Valor e estabelecer objetivos que contemplem tanto a perspectiva sociedade

como a efetividade das políticas públicas, a credibilidade das contas, a integridade das contratações, e a indução da boa governança, quanto à perspectiva interna, centrada na excelência do próprio modelo de governança do Tribunal.

A abordagem participativa, durante a construção do Plano Estratégico, estimula o senso de pertencimento dos membros e servidores, fortalecendo a cultura baseada em propósito e corresponsabilidade.

A concepção e operacionalização do plano – alinhadas à missão de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do controle externo, visando a melhoria da qualidade de vida das pessoas; e à visão de ser reconhecida como instituição estratégica para o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo – são refletidas em práticas efetivas de controle externo e de gestão interna.

O Sistema de Governança do Tribunal alinha-se a marcos como práticas ESG (ambiental, social e de governança), aos ODS, ao MMD-TC, ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), ao PNTP, às diretrizes da Atricon e do Instituto Rui Barbosa (IRB), às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e NBASP, além de códigos de boas práticas em governança, o que assegura consistência, confiança, legitimidade e aderência a padrões nacionais e internacionais.

O modelo de governança adotado pelo TCE/ES possui alto potencial de replicabilidade entre tribunais de contas e demais instituições públicas, por combinar escalabilidade, baixo custo de implementação e alto impacto social. Sua estrutura normativa é bem definida, com programas instituídos por resoluções específicas que facilitam a adaptação legal por outros tribunais e demais órgãos públicos, podendo ser adotado total ou parcialmente conforme a maturidade institucional.

A iniciativa contribui de forma significativa para a desburocratização e simplificação da gestão pública, tanto internamente, no TCE/ES, quanto na orientação aos seus órgãos jurisdicionados. A integração da transparência, integridade, sustentabilidade e da inovação à governança institucional promove a modernização de processos, elimina etapas desnecessárias e promove o uso racional de recursos.

O modelo integrado do Sistema de Governança do TCE/ES permite a tomada de decisões mais ágeis e fundamentadas a partir do alinhamento estratégico; o estímulo a boas práticas de governança nos órgãos jurisdicionados, especialmente em controle interno, transparência e contratações; e o incentivo à cultura da eficiência na gestão; o que torna a administração pública mais funcional, acessível e centrada no cidadão.

Os avanços alcançados pela governança do TCE/ES reforçam que a inovação em gestão gera valor público, consolidando a instituição como referência na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S. l.: s. n.], [20--]. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ALEJARRA, L. E. O. A criação do Tribunal de Contas na história constitucional brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 19, n. n. 3952, 2014. Não paginado.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Manual de Procedimentos do MMD-TC**. Brasília, DF: ATRICON, 2024. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Manual-de-Procedimentos-MMD-TC-_versao-2.0_27.04.2024.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Radar Nacional de Transparência Pública**. Brasília, DF: ATRICON, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BORSATTO, A. L.; BAGGIO, D. K.; BRUM, A.L. Conceitos e definições do ESG – Environmental, Social and Corporate Governance – no contexto evolutivo da sustentabilidade. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 91, n. 59, p. 1-9, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/13493>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: [Senado Federal], 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: [Senado Federal], 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: [Senado Federal], 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: [Senado Federal], 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: [Senado Federal], 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Portaria nº 326, de 23 de julho de 2020. Institui o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública - Programa A3P e estabelece suas diretrizes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-326-de-23-de-julho-de-2020-268439696>. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional** para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

CASTRO, S. H. R.; KNOPP, G. Controle de Resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da accountability democrática. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2011, Asunción. **Anais** [...]. Asunción: Clad, 2011. p. 1-14.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Decisão Plenária n. 17, de 10 de dezembro de 2024. Aprova o Plano de Integridade para o biênio 2025-2026, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **TCE/ES**, Espírito Santo, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-nomativo/?id=5757>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Painel de Controle**. Espírito Santo: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://paineldecontrole>.

tcees.tc.br/. Acesso em: 22 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Plano Anual de Controle Externo**. Espírito Santo: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias-banner/tce-es-tera-aco-es-diretas-em-12-dos-18-ods-em-suas-fiscalizacoes-de-2025-define-pace/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Plano Estratégico do TCEES: 2024 – 2037**. Espírito Santo: TCE/ES, 2023. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/wp-content/uploads/sites/10/2024/01/Planejamento-1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Relatório de Atividades 2º Trimestre de 2025**. Espírito Santo: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/portal-da-transparencia/wp-content/uploads/sites/10/formidable/64/Relatorio-de-Atividades-2o-Trimestre-de-2025.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Resolução n. 300, de 29 de novembro de 2016. Estabelece prazos para apreciação e julgamento dos processos e metas de redução de estoque processual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **TCE/ES**, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=4160>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Resolução n. 351, de 1 de junho de 2021. Dispõe sobre a constituição e gestão de projetos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **TCE/ES**, Espírito Santo, 2021. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=4211>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Resolução n. 384, de 6 de agosto de 2024. Institui o Programa de Integridade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e estabelece suas diretrizes. **TCE/ES**, Espírito Santo, 2024. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=5705>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Resolução n. 391, de 11 de março de 2025. Institui o Programa de Sustentabilidade e Responsabilidade Social no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **TCE/ES**, Espírito Santo, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=5826>. Acesso em 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **TCE Presente**. Espírito Santo: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/>

playlist?list=PLkD4EwkOUplb6zGuJ6KblrK48af1C3E99. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Termo de Cooperação para Combater a Desinformação**. Espírito Santo: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias-banner/instituicoes-capixabas-assinam-termo-de-cooperacao-para-combater-desinformacao-e-criar-rede-de-comunicacao/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE CONTADORES. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. [S. l.]: IFAC, 2014. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://forum.ibgp.net.br/wp-content/uploads/2018/01/IFAC-International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-2014.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24640/2023_C%c3%b3digo%20das%20Melhores%20Pr%c3%a1ticas%20de%20Governan%c3%a7a%20Corporativa_6a%20Edi%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

OLIVEIRA, G. J. D. **Governança, governabilidade e accountability**: Qualidade na Administração Pública. [S. l. s. n.], 2011. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://moodle.unipampa.edu.br/moodle/pluginfile.php/128358/mod_resource/content/1/governa%C3%A7a_governabilidade_accountability_qualidade_na_adm_p%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE. **Principles of Transparency and Accountability**. Viena: INTOSAI, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principles-of-Transparency-and-Accountability.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaração sobre Inovação no setor público**. OCDE/LEGAL/0450. Paris: OCDE, 2019. Disponível em: [636ab0f6-de1e-4bc2-8e3e-c4e5a9e31a0c \(1\).pdf](636ab0f6-de1e-4bc2-8e3e-c4e5a9e31a0c%20(1).pdf). Acesso em: 12 ago. 2025.

FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL E PATRIMÔNIO CULTURAL: A COMPETÊNCIA DA ENTIDADE FISCALIZADORA EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE CULTURAL

ENVIRONMENTAL FISCALIZATION AND CULTURAL HERITAGE: THE INSPECTION BODY'S JURISDICTION REGARDING THE CULTURAL ENVIRONMENT

Lúcia Patrício de Souza Araújo¹

Luciano Andrade Farias²

Marcílio Toscano Franca Filho³

Resumo: O presente artigo analisa a competência e o dever de agir dos órgãos ambientais na proteção do meio ambiente cultural. A partir de um caso concreto envolvendo a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema) da Paraíba, questionada por sua omissão na fiscalização do patrimônio histórico e cultural, o estudo analisa a literatura especializada para desconstruir a visão restritiva que dissocia a proteção ambiental de seu aspecto cultural. Os resultados demonstram que a Constituição de 1988 consagrou um conceito amplo de meio ambiente como "macrobem", tornando insustentável a tese de ausência de competência. Argumenta-se que a legislação infraconstitucional, como a Lei de Crimes Ambientais, reforça a responsabilidade dos órgãos do Sisnama na seara cultural. Conclui-se que a proteção do patrimônio cultural é um poder-dever dos órgãos ambientais, exigindo a superação de "silos" institucionais e a incorporação da variável cultural nos processos de licenciamento e fiscalização, alinhando a gestão pública a princípios constitucionais e compromissos globais.

Palavras-chave: meio ambiente cultural; patrimônio cultural; direito ambiental; governança ambiental; responsabilidade compartilhada.

1 Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB). Assessora técnica da Procuradoria Geral do Ministério Público de Contas da Paraíba (MPC/PB). Engenheira civil e mestra em Economia do Setor Público pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Possui MBA em Perícia, Auditoria e Gestão Ambiental pelas Faculdades Oswaldo Cruz.

2 Subprocurador-geral do Ministério Público de Contas da Paraíba (MPC/PB). Chefe da Força-Tarefa das Mudanças Climáticas do MPC/PB. Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Ex-advogado da União.

3 Professor de Direito Público da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e procurador-geral do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba (MPC/PB), onde chefia a Força-Tarefa do Patrimônio Cultural. Professor visitante nas Universidades de Turim, Pisa e Ghent, e Calouste Gulbenkian *post-doctoral fellow* no Instituto Universitário Europeu (EUI). É membro da Associazione Italo-Brasiliana dei Professori di Diritto Amministrativo e Costituzionale (AIBDAC). Pesquisador convidado do Centro de Estudos Europeus e Alemães (UFRGS e da PUC/RS) e do Centro de Excelência Jean Monnet (UFMG).

Abstract: This paper analyzes the competence and duty of environmental agencies to act in the protection of the cultural environment. Based on a concrete case involving the Superintendence for Environmental Administration (Sudema, in Portuguese) of Paraíba, which was questioned for its omission in overseeing historical and cultural heritage, the study examines specialized literature to deconstruct the restrictive view that separates environmental protection from its cultural dimension. The results show that the Brazilian 1988 Constitution defined a broad concept of environment as a “macro-good,” rendering unsustainable the thesis of lack of competence. It is argued that infraconstitutional legislation, such as the Environmental Crimes Law, reinforces the responsibility of Sisnama agencies in the cultural sphere. The conclusion is that the protection of cultural heritage is a power-duty of environmental agencies, requiring the overcoming of institutional “silos” and the incorporation of the cultural variable into licensing and inspection processes, aligning public management with constitutional principles and global commitments.

Keywords: cultural environment; cultural heritage; environmental law; environmental governance; shared responsibility.

1 INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo a respeito da proteção ambiental tem progressivamente transcendido a visão puramente naturalística para abarcar uma concepção holística e integrada do meio ambiente. Nesse sentido, o termo “meio ambiente” vem sendo constantemente atrelado a uma grande amplitude conceitual, que envolve a natureza e as suas alterações antrópicas. Passou, assim, a designar também um conteúdo global com recursos típicos dos meios natural e humano, os quais, segundo Custódio (2005, p. 82 *apud* Rodrigues; Walcacer, 2009, p. 127), são “caracterizados por interações ou inter-relações com outros meios e por progressiva integração ajustável às novas exigências sociais de cada momento”.

Nesse contexto, o meio ambiente cultural – que compreende o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e etnográfico – emerge como uma dimensão indissociável do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no Artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Apesar dos avanços conceituais e normativos, a aplicação prática dessa visão sistêmica ainda enfrenta resistências, especialmente no que tange à repartição de competências entre os órgãos públicos.

A problemática e as reflexões trazidas a este estudo originam-se de um caso concreto: a aparente omissão da Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema), autarquia responsável por coordenar a política de controle ambiental no Estado da Paraíba, na fiscalização e na proteção do patrimônio cultural. A questão foi formalizada por meio de uma representação do Ministério Público de Contas da Paraíba (MPC/PB), impulsionada por manifestação da sociedade civil, que questionou a ausência de ações fiscalizatórias e a não aplicação de recursos do Fundo Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (Fepama) para a salvaguarda de bens culturais⁴.

4 O caso diz respeito ao Processo n. 06418/24, decidido pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), que julgou procedente uma representação do MPC/PB contra a Sudema. Ao apreciar o caso, o TCE/PB, em sessão ordinária realizada em 17 de junho de 2025, decidiu conceder prazo de 90 dias à Sudema para adoção das seguintes medidas: incluir, no processo de licenciamento ambiental, a observância da legislação relativa ao meio ambiente cultural, conforme o Decreto Estadual n. 44.889/2024; instituir uma equipe técnica permanente especializada em meio ambiente cultural; aplicar recursos do Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema) em projetos que promovam a proteção

A situação verificada na Paraíba não constitui um fato isolado, mas espelha uma fragilidade sistêmica observada em muitos outros pontos do território nacional. A degradação do patrimônio cultural brasileiro, manifestada em danos a edificações tombadas, demolições em centros históricos e abandono de sítios arqueológicos, é uma realidade recorrente que evidencia lacunas na atuação do Poder Público.

Frequentemente, as entidades de proteção do patrimônio cultural, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e as suas contrapartes estaduais, enfrentam limitações, seja por um arcabouço sancionatório considerado anacrônico, seja pela capilaridade insuficiente para monitorar um universo tão vasto de bens, seja pelos desafios orçamentários com que se deparam muitas vezes. Nesse cenário, a convocação dos órgãos e das entidades ambientais, dotados de um poder de polícia mais robusto, de receitas próprias otimizadas e de instrumentos como o licenciamento e a Lei de Crimes Ambientais, torna-se não apenas uma possibilidade jurídica oportuna e conveniente, mas uma necessidade estratégica para uma proteção mais eficaz e integrada.

Essa relevância transcende as fronteiras nacionais, alinhando-se a um movimento global que reconhece a indissociabilidade entre cultura e meio ambiente. A comunidade internacional há muito se mobiliza diante de ameaças a bens culturais decorrentes dos impactos ambientais de grandes projetos de desenvolvimento, como exemplificado pelo emblemático esforço da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para salvar os templos de Abu Simbel no Egito da inundação decorrente da represa de Assuan (Pantano, 2011).

Posteriormente, ações dessa natureza foram reforçadas por compromissos globais, como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11.4 da Agenda 2030, que insta os países a “proteger[em] e salvaguardar[em] o patrimônio cultural e natural do mundo” (IBGE, 2023), e pelo “Pacto para o Futuro” da Organização das Nações Unidas (ONU, 2024), que reconheceu a cultura como um pilar para o desenvolvimento sustentável, defendendo sua integração às políticas econômicas, sociais e ambientais. A discussão proposta, portanto, dialoga diretamente com as mais atuais diretrizes de governança global.

Na análise do caso concreto trazido para análise, a posição inicial da autarquia ambiental e da própria auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) foi a de que não haveria amparo legal para tal atuação em favor do patrimônio cultural, limitando sua competência aos aspectos naturais e ao controle da poluição. Essa interpretação restritiva suscita um problema de pesquisa fundamental: qual é a real extensão da competência das entidades de fiscalização ambiental na proteção do meio ambiente cultural? Estariam elas autorizadas, ou mesmo obrigadas, a incorporar a variável cultural em seus processos de licenciamento, fiscalização e alocação de recursos decorrentes de multas e taxas?

Este artigo tem como objetivo geral demonstrar que a competência para proteger o patrimônio cultural não é exclusiva dos órgãos e das entidades que lidam com essa mesma temática – como o Iphan ou o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (Iphaep) –, mas sim um dever compartilhado que recai também sobre os entes de fiscalização ambiental de qualquer esfera da

do patrimônio cultural; e realizar fiscalização efetiva do meio ambiente cultural, com possibilidade de aplicação de sanções, conforme previsto em legislação vigente.

federação. Para tanto, buscar-se-á, especificamente: (i) analisar a fundamentação constitucional e legal que define o conceito amplo de meio ambiente; (ii) discutir a jurisprudência e a doutrina que consolidam a inclusão do patrimônio cultural na esfera de proteção ambiental; e (iii) examinar o caso da entidade fiscalizadora do meio ambiente como um estudo paradigmático da necessidade de superação de uma visão compartimentalizada da Administração Pública.

Para tanto, a segunda seção do presente trabalho apresentará o referencial teórico e legal que sustenta a concepção integrada de meio ambiente natural e cultural. A terceira seção aprofundará a análise do caso concreto, discutindo a competência do órgão estadual à luz das legislações federal e regional. As considerações finais sintetizarão os argumentos, reforçando a tese da competência concorrente e integrada, e apontando algumas implicações dessa abordagem ampliada para a gestão pública e para a efetividade da proteção ambiental em sua plenitude.

2 O MEIO AMBIENTE COMO MACROBEM JURÍDICO: FUNDAMENTOS PARA UMA PROTEÇÃO INTEGRADA

A superação de uma visão fragmentária do meio ambiente, que o reduz unicamente aos seus elementos naturais, é um pressuposto para a plena efetivação do comando contido no Artigo 225 da Constituição Federal. Essa fragmentação ignora a própria gênese do direito ambiental. Conforme aponta Yves Jégouzo (2008, p. 23), o direito ambiental, em sua origem, foi concebido de forma análoga ao direito dos monumentos históricos, ambos com a finalidade de conservar um patrimônio. O autor destaca que, por essa razão, a frequente associação entre as noções de “patrimônio natural” e “patrimônio cultural” nos textos legais não é um acaso, mas um reflexo dessa gênese comum. Assim, a defesa de que a competência de um órgão de fiscalização ambiental se restringe à fauna, à flora ou ao controle de poluição industrial representa uma interpretação minimalista, equivocada e anacrônica, que não se sustenta diante da evolução doutrinária, legal e jurisprudencial do direito ambiental constitucional.

A Constituição Federal, em seu Artigo 170, Inciso VI, estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3540, firmou o entendimento de que esse conceito é amplo e abrangente, englobando as noções de meio ambiente natural, cultural, artificial (espaço urbano) e do trabalho. Essa exegese reforça que a incolumidade do meio ambiente, em todas as suas facetas, não pode ser subjugada por interesses meramente econômicos. Vê-se, a seguir, parte fundamental do entendimento jurisprudencial adotado pela Suprema Corte:

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço

urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural [...] (ADI 3540 MC, Relator (a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528).

Essa é, igualmente, a perspectiva adotada pelo célebre e sempre jovem constitucionalista centenário José Afonso da Silva (2003, p. 19), que explicita a ideia descrita adiante:

Conforme se pode apreender do texto constitucional, o objeto de tutela do ambiente aponta para quatro direções ou dimensões distintas, mas necessariamente integradas. Assim, pode-se distribuir o bem jurídico ambiental em: a) ambiente natural ou físico, que contempla os recursos naturais de um modo geral, abrangendo a terra, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna e o patrimônio genético; b) ambiente cultural, que alberga o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e turístico; c) ambiente artificial ou criado, que compreende o espaço urbano construído, quer através de edificações, quer por intermédio de equipamentos públicos; e também d) ambiente do trabalho, que integra o ambiente onde as relações de trabalho são desempenhadas, tendo em conta o primado da vida e da dignidade do trabalhador em razão de situações de insalubridade e periculosidade [...]. (Artigos. 7º, XXII, XXIII e XXXIII; e 200, II e VIII, do texto constitucional de 1988).

Nessa mesma perspectiva, evidencia-se a importância de uma abordagem integrada e sistêmica do meio ambiente, em consonância com os ensinamentos do insigne professor e advogado Talden Farias, que defende uma proteção ambiental unificada e sistêmica, superando a visão dicotômica que trata os recursos naturais de forma isolada. Ele diferencia o “microbem”, visto por seu valor econômico ou estético individual, do “macrobem”, que protege cada elemento por sua importância dentro do ecossistema interconectado como um todo. Com fulcro nos Artigos 215, 216 e 225 da Constituição Federal de 1988⁵, assim aduz Talden Farias (2017, n.p.):

O meio ambiente cultural é o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico e se constitui tanto de bens de natureza material, a exemplo de construções, lugares, obras de arte, objetos e documentos de importância para a cultura, quanto imaterial, a exemplo de idiomas, danças, mitos, cultos religiosos e costumes de uma maneira geral. A razão dessa especial proteção é que o ser humano, ao interagir com o meio onde vive, independentemente de se tratar de uma região antropizada ou não, atribui um valor especial a determinados locais ou bens, que passam a servir de referência à identidade de um povo ou até de toda a humanidade. A matéria é tratada pelos artigos 215 e 216 da Constituição de 1988. [...] Com efeito, independentemente dos seus aspectos e classificações, é evidente que a proteção jurídica ao meio ambiente é uma só e tem sempre o único objetivo de defender a qualidade e a continuidade da vida. A visão individualizada dos recursos naturais foi superada pela perspectiva

5 Considere-se, conforme se deduz da reflexão de Talden Farias (2017), que o Artigo 225 da Constituição Federal de 1988 fornece o arcabouço e os instrumentos para que a proteção do bem cultural, definida no Art. 216, seja efetivada.

relacional ou sistêmica, ganhando relevo a função ecológica que cada elemento da natureza desempenha em relação aos demais [...]. O meio ambiente pode ser classificado como microbem e como macrobem. Na condição de microbem, o meio ambiente é reduzido a um de seus elementos individuais, o que leva a enfatizar normalmente apenas o seu aspecto econômico ou estético, ao passo que na condição de macrobem qualquer componente do meio ambiente merece ser protegido apenas por fazer parte de um sistema em que todas as partes estão interconectadas. No macrobem é o aspecto imaterial que se destaca, fazendo com que o meio ambiente seja protegido por seu valor intrínseco. A Constituição de 1988 estabeleceu o tratamento jurídico das partes a partir do todo e não o contrário, como acontecia com os ordenamentos constitucionais anteriores. Isso implica dizer que a concepção holística foi inteiramente recepcionada, passando o meio ambiente a ser tratado como um bem autônomo e indivisível, que compreende, embora não se confunda com os recursos naturais. Não é por outra razão a proteção aos processos ecológicos essenciais e ao manejo ecológico das espécies e ecossistemas prevista no inciso 1º, do parágrafo 1º, do artigo 225.

Tal concepção é essencial para compreender, por exemplo, por que a proteção de uma cachoeira (bem natural) é tão importante quanto a evocação mística que os povos originários de seu entorno fazem dela (bem cultural). Essa dissolução das fronteiras conceituais é aprofundada por correntes da Antropologia, como aquela defendida por Tim Ingold. Para o autor, as relações de codependência entre espécies e a afinidade entre as dinâmicas ecológicas e sociológicas levam a uma relativização dos marcadores que ordinariamente separam o natural do cultural, bem como o humano do não humano (Ingold, 2012).

Ingold (2012) aprofunda essa tese ao distinguir o conceito de “ambiente” (*environnement*) do de “natureza”. Para ele, o termo “natureza” corresponde à visão externa e objetificada do mundo, típica da ciência moderna. Já a palavra “ambiente” é uma expressão relacional: é o mundo que existe e ganha significado “para” o ser que o habita, um processo que se desenvolve “com” e “ao redor” de cada organismo. Sob essa ótica, a separação entre o natural e o cultural se torna insustentável, pois o ambiente vivido é, por definição, a fusão de ambos.

Esse princípio, que une o natural e o cultural sob o mesmo manto protetivo, longe de ser uma particularidade brasileira, encontra sólido respaldo no cenário internacional, conforme aponta Derani (2008, p. 133-134 *apud* Rodrigues; Walcacer, 2009, p. 128):

A doutrina italiana também é preponderante no mesmo sentido. O saudoso administrativista Massimo Severo Giannini, ao examinar o conteúdo da expressão ambiente (equivalente à expressão brasileira ‘meio ambiente’), observou que ela abrange as belezas naturais, os centros históricos, os parques naturais, as reservas, as florestas, a prevenção e repressão das atividades que degradam o solo e poluem o ar e as águas, e o ambiente a que se faz referência nas normas de estudos urbanísticos (tráfego, trabalho, serviços etc.).

Essa consolidação internacional vai além do campo doutrinário, tendo sido formalizada em importantes marcos normativos. O mais emblemático deles é a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, adotada em 1972 pela Unesco e internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto n. 80.978/1977. Aquele tratado traz dispositivos internacionais atinentes a uma proteção coletiva para o

patrimônio da humanidade, em resposta à crescente ameaça de sua destruição.

O direito comparado oferece exemplos concretos dessa integração, como no caso da França, onde a proteção do patrimônio cultural também está expressamente prevista na legislação ambiental. O Código do Meio Ambiente francês, ao definir os critérios para a criação de um Parque Nacional, por exemplo, inclui o patrimônio cultural como um dos elementos de interesse especial a serem protegidos, ao lado do meio natural (Ponthoreau, 2025, p. 11). Tal dispositivo demonstra a materialização da visão holística em um ordenamento jurídico influente, tratando a proteção cultural não como uma competência alheia, mas como parte integrante da própria finalidade da política ambiental.

Essa necessidade de reconhecer a indissociabilidade entre os patrimônios natural e cultural é defendida de forma contundente pela doutrina. Michel Prieur (2004), ao analisar a elaboração da Carta Ambiental francesa, argumenta que, para garantir a qualidade do ambiente humano, seria fundamental mencionar o patrimônio cultural como inseparável do natural. O autor destaca que a paisagem, por ser um elemento simultaneamente natural e cultural, já é reconhecida como um valor ambiental coletivo em diversas áreas do Direito, reforçando a pertinência dessa visão integrada.

Portanto, é fundamental que o novo paradigma de proteção, no campo nacional, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, supere a visão limitada de que o meio ambiente se resume ao seu aspecto naturalístico, sobretudo diante das inúmeras situações em que suas facetas natural e cultural são indissociáveis.

É fato que pouquíssimos lugares na Terra escaparam, hoje, ao impacto da atividade humana. Essa realidade já foi reconhecida internacionalmente, fato que se observa na 19ª Conferência Geral da Unesco, em 1976, como bem destacou o promotor de Justiça Marcos Paulo de Souza Miranda (2020, n.p.), refletindo sobre a plenitude no conceito de meio ambiente:

Vale ressaltar que já em 1976 a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em sua 19ª sessão, realizada em Nairóbi, através da recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, reconhecia 'que os conjuntos históricos ou tradicionais fazem parte do ambiente cotidiano dos seres humanos em todos os países, constituem a presença viva do passado que lhes deu forma, asseguram ao quadro da vida a variedade necessária para responder à diversidade da sociedade e, por isso, adquirem um valor e uma dimensão humana suplementares'.

Seguindo tal direcionamento, os estudiosos do Direito Ambiental em nosso país afirmam, à unanimidade, que o meio ambiente não se resume ao aspecto meramente naturalístico ou físico, mas comporta uma conotação abrangente, holística, compreensiva de tudo o que cerca e condiciona o homem em sua existência no seu desenvolvimento na comunidade a que pertence e na interação com o ecossistema que o envolve.

Com efeito, o meio ambiente deve ser entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, que compreenda a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Por isso, para compreender o meio ambiente é tão importante a cachoeira, como a evocação mística que dela façam os povos que moram em seus arredores.

Em outras palavras: alguns elementos do meio ambiente existem independentemente da ação do homem: eles integram o que chamamos de meio

ambiente natural; outros são frutos da intervenção humana, e os chamamos de meio ambiente cultural. Como se sabe, atualmente torna-se cada vez mais difícil separar o natural do cultural, até mesmo porque são pouquíssimos os lugares na Terra que têm escapado ao impacto da atividade humana. Desde os tempos pré-históricos até a época moderna, pouco resta da superfície terrena que não tenha sido afetado pelas atividades humanas, razão pela qual a identificação de áreas “absolutamente naturais” está cada vez mais rara.

Por isso, para os fins protecionais, a noção de meio ambiente é muito ampla, abrangendo todos os bens naturais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, arquivístico, arquitetônico, monumental, espeleológico, arqueológico, fossilífero, geológico, urbanístico etc.

Inclusive, a relevância da cultura na agenda ambiental internacional reforça essa interpretação. O Pacto para o Futuro, documento aprovado em evento paralelo (Cúpula do Futuro) à Assembleia Geral da ONU de setembro de 2024, reconheceu formalmente a cultura como um componente integral para o desenvolvimento sustentável. Isso representa uma evolução significativa. A agenda de desenvolvimento sustentável da ONU, historicamente, baseava-se em três pilares: o econômico, o social e o ambiental. A inclusão da cultura nesse contexto eleva sua importância, ficando reconhecido que o patrimônio cultural é vital para a conservação da biodiversidade, é motor de desenvolvimento econômico e é fundamental para a coesão social e o bem-estar das comunidades.

A legislação brasileira infraconstitucional reflete essa integração natural-cultural há décadas. A aproximação entre os temas, conforme explanam Soares e Farias (2022), ganhou força já nos anos 1980, quando o sistema de responsabilização civil ambiental passou a ser aplicado à proteção do patrimônio cultural, especialmente a partir da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). Essa visão foi consolidada de forma decisiva, anos mais tarde, pela Lei n. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que dedicou uma seção específica à tipificação de crimes contra o patrimônio cultural. Segundo os autores, essa evolução emprestou à matéria um “arcabouço normativo e jurisprudencial mais arrojado”.

Paralelamente a essa evolução nas leis de responsabilidade, um instrumento central da política ambiental nacional também foi elaborado para abarcar a dimensão cultural. A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 01/1986 passou a exigir que a análise do “meio socioeconômico” e de “sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais” fosse parte integrante dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Essa determinação transformou o licenciamento ambiental em um mecanismo legal de proteção também do patrimônio cultural, tese aprofundada pelo jurista Miranda (2016, n.p.) com base no fundamento constitucional:

A Constituição Federal vigente, em seu artigo 225, § 1º, IV, da CF, dispõe que: “Incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Segundo José Afonso da Silva, o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) tem como objetivo avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode vir a ocasionar ao meio ambiente. Tem a função de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a

preservação da qualidade ambiental, sendo pressuposto constitucional da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e um dos instrumentos legais da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81, artigo 9º, III e IV). [...]

Importante ressaltar que, tecnicamente, os Estudos Ambientais (*lato sensu*) 'são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco'. [...]

Como instrumento jurídico composto por elementos técnicos interdisciplinares, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) tem como objetivo prever e prevenir danos ambientais, norteados a escolha da melhor alternativa para se evitar, eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais decorrentes do empreendimento proposto.

Tendo em vista que o patrimônio cultural integra o conceito amplo de meio ambiente, obviamente que todos os impactos sobre os bens culturais materiais (tais como cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos) e imateriais (tais como os modos de viver, de fazer e se expressar tradicionais, os lugares e referenciais de memória) devem ser devidamente avaliados para se averiguar a viabilidade do empreendimento e para se propor as correspondentes medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Em razão disso, podemos afirmar que o processo de licenciamento ambiental é um instrumento de acautelamento e proteção também do patrimônio cultural, encontrando fundamento constitucional no artigo 216, § 1º, *in fine*, combinado com artigo 225, § 1º, IV da nossa Carta Magna.

Miranda (2016, n.p.) ainda amplia o debate, demonstrando que esse alinhamento também se encontra em experiências internacionais:

Nos Estados Unidos, segundo o CEQ, Guidelines, 36 CFR 800.9, são considerados entre os efeitos adversos aos sítios históricos: a) destruição ou modificação de todo ou de parte do sítio; b) isolamento ou modificação do ambiente adjacente; c) introdução de elementos visuais, audíveis ou atmosféricos, que são estranhos ou que modificam o sítio; d) transferência ou venda de propriedade do governo, sem que tenham sido tomadas providências restritivas, visando a preservação, a manutenção ou o uso; e) esquecimento do sítio, levando à sua deterioração ou destruição. [...]

No Canadá, a Lei de Avaliação Ambiental exige que cada estudo ambiental deve considerar os efeitos sobre os recursos do patrimônio cultural (incluindo os eventuais efeitos cumulativos), resultante de uma mudança no ambiente causada por um empreendimento proposto.

O Banco Mundial tem apregoadado que o desenvolvimento econômico deve preservar e estimular o estudo sobre bens culturais, sendo adotada por aquele órgão uma política geral para ajudar a preservar cultura e evitar a sua eliminação. Por isso, recomenda-se um levantamento prévio e exaustivo de toda a área a ser impactada por um empreendimento econômico, mesmo que se pense, a princípio, que nada de significativo valor cultural exista no local. [...]

No Brasil não é diferente, pois a Resolução Conama 01/86 estabelece em seu artigo 6º, I, c, que o estudo de impacto ambiental desenvolverá obrigatoriamente o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando o meio socioeconômico, o uso e ocupação do solo, os usos da

água e a sócio economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Fica evidente, portanto, que a tutela do patrimônio cultural não é uma pauta acessória, mas um componente central e indissociável da proteção ambiental. A análise conjunta da Constituição, da jurisprudência, dos tratados e das práticas internacionais, e da legislação infraconstitucional demonstra uma inequívoca convergência: a gestão ambiental moderna exige, por dever constitucional e alinhamento global, uma abordagem integrada que reconheça e proteja ativamente o meio ambiente em todas as suas dimensões.

3 A COMPETÊNCIA DA ENTIDADE ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE: DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA À PLENA RESPONSABILIDADE

O caso da autarquia de fiscalização ambiental da Paraíba, a Sudema, é um exemplo paradigmático do conflito interpretativo que ainda permeia a Administração Pública brasileira. De um lado, uma visão restritiva e compartimentalizada, que enxerga as competências de forma estanque; de outro, um paradigma sistêmico e integrado, imposto pela Constituição de 1988, que exige uma atuação colaborativa e holística.

O núcleo da controvérsia residia na ausência de ações específicas da autarquia voltadas à fiscalização e à proteção do patrimônio cultural. A tese defendida inicialmente pela entidade ambiental dizia que não haveria nenhum amparo legal para o órgão atuar na seara de preservação do meio ambiente cultural. Essa posição, contudo, nascera de uma leitura enviesada e desvinculada do arcabouço jurídico vigente, que leva a uma perigosa omissão institucional – conforme já demonstrado acima.

A raiz dessa interpretação restritiva estava em uma análise literal e isolada das normas de criação do órgão ambiental estadual e de seus fundos⁶. A Lei Estadual n. 4.033/1978, que estabelece as competências da entidade, e a Lei Estadual n. 6.002/1994, que cria o Fepama, utilizam termos como “proteção ao meio ambiente” e “política ambiental do Estado”. A confusão interpretativa ocorre quando esses termos são lidos sob uma ótica pré-constitucional, reduzindo o “meio ambiente” apenas à sua dimensão natural.

Essa ruptura hermenêutica pode ser melhor compreendida à luz da distinção antropológica entre “natureza” e “ambiente” proposta por Ingold (2012). A entidade estadual de fiscalização do meio ambiente, ao limitar sua atuação aos aspectos naturais, opera sob um conceito estreito de natureza, tratando o mundo como um objeto externo a ser gerenciado de forma técnica e compartimentada. A Constituição, por outro lado, ao proteger o “meio ambiente”, adota uma visão relacional e vivida,

6 Embora criada inicialmente como “órgão de regime especial”, em 1978, a Sudema foi transformada em autarquia pela Lei Estadual n. 6.757/1999.

em que as dinâmicas ecológicas e sociológicas são inseparáveis. A omissão da referida autarquia paraibana, portanto, não é apenas um erro de interpretação legal, mas um equívoco conceitual sobre a própria matéria que lhe compete tutelar.

Tal leitura ignora que, desde 1988, toda a legislação infraconstitucional deve ser interpretada conforme a Constituição, que, como visto, consagrou o meio ambiente como um macrobem jurídico, indissociavelmente composto por suas facetas natural, cultural, artificial e do trabalho. Portanto, a recusa em aplicar recursos do Fepama – que tem como finalidade “arrecadar recursos a executar a política ambiental do Estado” – na seara cultural ou em fiscalizar bens históricos não se sustenta, pois ambas as ações estão contidas na finalidade maior de executar uma “política ambiental” constitucionalmente resguardada.

O ponto de inflexão normativo, que dissipa qualquer dúvida e fulmina o argumento restritivo no âmbito estadual, é o advento do Decreto Estadual n. 44.889/2024, que define as infrações e sanções administrativas relacionadas ao meio ambiente, no âmbito do Estado da Paraíba. Esse ato regulamentador, ao tratar da responsabilidade administrativa, não deixa margem para ambiguidades: ele cria uma seção específica intitulada “Das Infrações Contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural”. O decreto tipifica expressamente como infrações ambientais condutas como “destruir, inutilizar ou deteriorar bem especialmente protegido” e “alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido”. Crucialmente, a norma estadual infralegal atribui a competência para apurar e sancionar tais infrações à “autoridade ambiental”. Com isso, o próprio Poder Executivo estadual reconheceu e regulamentou a plena responsabilidade patrimonial da Sudema, tornando insustentável qualquer alegação posterior de ausência de competência legal para atuar no meio ambiente cultural.

Esse recente normativo regulamentador estadual, portanto, fulmina o argumento de ausência de competência para atuar no meio ambiente cultural. Ele demonstra que o próprio Estado da Paraíba regulamentou a matéria, atribuindo expressamente aos seus órgãos e às suas entidades ambientais o poder-dever de polícia administrativa na seara do patrimônio cultural nos licenciamentos e nas fiscalizações ambientais. A atuação da Sudema, nesse caso, não representaria uma invasão das competências do Iphaep, mas sim uma ação conjunta e sistêmica, em linha com o princípio da colaboração.

Em casos assim, a consequência mais deletéria da interpretação restritiva das competências ambientais é a consolidação de “silos” institucionais, que inviabilizam a atuação sinérgica exigida pela matéria e culminam em um déficit estrutural de proteção ao patrimônio. Como aponta Jégouzo (2008), se o direito ambiental e o do patrimônio cultural nasceram de uma matriz conceitual comum, a criação de barreiras administrativas estanques entre eles é uma distorção que gera ineficiência. Essa disfunção é visível quando se percebe que nunca houve trabalho ou fiscalização conjunta entre os entes estaduais de meio ambiente (Sudema) e patrimônio cultural (Iphaep) na seara do licenciamento ambiental. Sendo o licenciamento o principal instrumento de proteção do “macrobem” ambiental (Farias, 2017), sua execução parcial – ignorando a dimensão cultural – representa um esvaziamento da própria finalidade do ato e uma violação ao comando constitucional. A ausência da variável

cultural no licenciamento não é uma mera falha de colaboração, mas a materialização da omissão da superintendência estadual em exercer sua plena competência em relação ao meio ambiente cultural.

O correto paradigma não é o da exclusão de responsabilidades, mas o da conjugação de esforços, conforme determina o princípio constitucional da cooperação entre os entes públicos. Uma visão compartimentalizada contrapõe-se diretamente ao imperativo da governança ambiental integrada, promovida em escala global pela Agenda 2030. A proteção do patrimônio cultural é, em si, uma meta explícita (ODS 11.4)⁷, e sua efetivação depende justamente do que prega o ODS 17: a revitalização de parcerias e a soma de esforços para o desenvolvimento sustentável, e não a fragmentação de competências. A superação dos “silos” institucionais, portanto, não é uma mera opção de gestão, mas um dever constitucional para a proteção eficaz do meio ambiente em todas as suas dimensões.

Assim, a alegação do órgão ambiental paraibano de que não possui atribuições para a fiscalização de bens culturais, ou que os recursos do Fepama não podem ser carreados para tal fim, revela-se um retrocesso hermenêutico. Tal postura ignora os princípios da prevenção e da precaução, que exigem do Poder Público uma atuação antecipatória para evitar danos, muitos deles irreversíveis ao patrimônio cultural.

Ao longo do andamento processual, houve o argumento de uma eventual incapacidade técnica da autarquia ambiental para avaliar a dimensão cultural do meio ambiente. Tal alegação, diante de toda a presente discussão, revela-se injustificável. A competência, uma vez reconhecida, impõe o dever de se estruturar para cumpri-la, seja pela capacitação do pessoal existente ou pela constituição de equipes multidisciplinares, afastando qualquer justificativa para a omissão.

A análise do caso regional serve como um microcosmo da evolução exigida do Estado brasileiro. A superação da visão restritiva não é apenas uma vitória da tese em um processo de controle externo, mas um imperativo para a própria efetividade da Administração Pública. A lição que permanece é que a proteção do meio ambiente – natural ou cultural – depende menos da criação de novas competências e mais do exercício pleno e colaborativo daquelas já existentes, em um modelo de governança que substitua os “silos” institucionais pela sinergia e pela responsabilidade compartilhada, única via para garantir que o direito a um meio ambiente equilibrado seja legado, em sua integridade, às futuras gerações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo percorreu a trajetória de um debate fundamental para o Direito e para a gestão ambiental no Brasil: a superação de uma visão fragmentada do meio ambiente em favor de uma concepção holística e constitucionalmente adequada, que reconhece o patrimônio cultural como sua dimensão indissociável. Partindo da análise do caso concreto, demonstrou-se que a recusa dos órgãos e entidades de fiscalização ambiental em atuar na proteção de bens históricos e culturais não se sustenta, representando um retrocesso interpretativo e uma

7 “Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”.

omissão com graves consequências práticas.

A principal conclusão a que se chegou segue no sentido de que a competência para fiscalizar, licenciar e fomentar a proteção do meio ambiente cultural não é uma faculdade, mas um poder-dever imposto aos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A interpretação restritiva, que limita a atuação desses atores aos elementos estritamente naturais, ignora a evolução do ordenamento jurídico pátrio, que, desde a Constituição Federal de 1988, consolidou o meio ambiente como um “macrobem” sistêmico. No caso paraibano, o advento do Decreto Estadual n. 44.889/2024 serviu como argumento definitivo, ao positivar a responsabilidade da “autoridade ambiental” na apuração de infrações contra o patrimônio cultural, tornando a tese da plena responsabilidade ambiental não apenas defensável, mas legalmente vinculante.

As implicações destes achados para a gestão pública são profundas e urgentes. A principal delas é a necessidade de incorporar a análise da legislação atinente ao meio ambiente cultural no processo formal de licenciamento ambiental de projetos e nas ações de fiscalização, em cumprimento a normativas como o Decreto Estadual n. 44.889/2024 e as suas equivalentes. Essa medida é o primeiro passo para a superação dos “silos” institucionais, pois exige uma governança integrada e colaborativa, em que entidades como a Sudema e o Iphaep atuem em sinergia. Isso implica a revisão de rotinas administrativas, a criação de protocolos de fiscalização conjunta, a capacitação de equipes e, adicionalmente, uma nova perspectiva sobre a alocação de recursos, reconhecendo que o financiamento de projetos de salvaguarda do patrimônio cultural por meio de fundos ambientais, como o Fepama, é uma destinação legítima e alinhada à sua finalidade constitucional.

Tal mudança de paradigma alinha a Administração Pública brasileira aos mais avançados compromissos globais. A proteção do patrimônio cultural e natural é uma meta explícita do ODS 11.4 da Agenda 2030, e sua efetivação depende diretamente do fortalecimento de parcerias institucionais, conforme preconiza o ODS 17. Ao assumir sua plena responsabilidade, o órgão ambiental deixa de ser um espectador e se torna um protagonista na construção de cidades e comunidades mais sustentáveis, resilientes e conscientes de sua história, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, evitando perdas que, uma vez ocorridas, são irreversíveis.

Corroborando a atualidade do debate aqui proposto, uma notícia de enorme relevância internacional veio reforçar a tese deste trabalho. A Corte Internacional de Justiça (CIJ), em seu aguardado parecer consultivo sobre as obrigações dos Estados em matéria de mudança do clima, validou a premissa da integração entre as dimensões natural e cultural do meio ambiente ao reconhecer expressamente que os impactos climáticos representam uma ameaça iminente às tradições culturais das populações (CIJ, 2025, p. 34). A própria Resolução da Assembleia Geral que deu origem à consulta, citada pela Corte em sua peça, já alertava que os fenômenos climáticos extremos constituirão uma crescente ameaça cultural para a humanidade (CIJ, 2025, p. 8). Tal posicionamento, vindo da mais alta corte da ONU, oferece um respaldo global definitivo ao argumento central deste trabalho: a indissociabilidade entre as dimensões natural e cultural do meio ambiente, tornando

insustentável a visão restritiva e compartimentalizada que ainda orienta a omissão de órgãos ambientais na proteção do patrimônio cultural.

Essa convergência entre o cuidado com a natureza e a valorização da cultura encontra eco para além da esfera jurídica, alcançando uma dimensão teológica, humanística e filosófica. Em sentido aproximado, a carta encíclica *Laudato Si': sobre o cuidado da casa comum*, do Papa Francisco (2015, p. 118), sublinha que “a ecologia envolve também o cuidado das riquezas culturais da humanidade, no seu sentido mais amplo”. Essa perspectiva reforça que a proteção do patrimônio cultural não se resume a uma obrigação legal ou administrativa, mas a um imperativo ético, parte essencial do zelo pela “casa comum” que legaremos às futuras gerações.

Este estudo, por certo, abre caminho para novas e necessárias linhas de pesquisa e de atuação dos órgãos de controle externo. Sugerem-se estudos comparativos sobre como os diferentes órgãos e entidades ambientais estaduais no Brasil tratam a questão, aprofundando a análise sobre os entraves e as boas práticas existentes. A consolidação de uma governança ambiental verdadeiramente integrada é um grande desafio, e o avanço da pesquisa acadêmica nessa área é ferramenta indispensável para que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido em sua plenitude para esta e para as futuras gerações.

Por fim, sobre a indissociabilidade entre meio ambiente natural e meio ambiente cultural, nunca é demais lembrar a frase do eminente geógrafo alemão Karl Ganser, exposta na entrada do Natur-Park Südgelände, em Schöneberg (Berlim): “*Die Kunst ist der nächste Nachbar der Wildnis*” (A arte é o vizinho mais próximo da natureza)!

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 80.978, de 12 de dezembro de 1977. Promulga a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540 MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 3 fev. 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2548, 17 fev. 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em: 13 ago. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Obrigações dos Estados em Matéria de Mudança do Clima**: Parecer Consultivo de 23 de julho de 2025. Haia, 2025. (Relação Geral n. 187). Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FARIAS, T. Uma perspectiva constitucional do conceito de meio ambiente. **Consultor Jurídico**, [Brasília, DF], 7 out. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-07/ambiente-juridico-perspectiva-constitucional-conceito-meio-ambiente>. Acesso em: 20 jul. 2025.

FRANCISCO (Papa). **Carta Encíclica Laudato Si'**: sobre o cuidado da casa comum. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2015.

IBGE. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2025.

INGOLD, T. Culture, nature et environnement. Tradução de Pierre Madelin. **Tracés. Revue de Sciences humaines**, [Paris], n. 22, p. 169-187, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/traces/5470>. Acesso em: 28 jul. 2025.

JÉGOUZO, Y. L'évolution des instruments du droit de l'environnement. **Pouvoirs**, Paris, n. 127, p. 23-33, 2008.

MIRANDA, M. P. de S. Meio ambiente e avaliação de impactos ao patrimônio cultural. **Consultor Jurídico**, [Brasília, DF], 14 maio 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-14/ambiente-juridico-meio-ambiente-avaliacao-impactos-patrimonio-cultural/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

MIRANDA, M. P. de S. Patrimônio cultural integra o conceito de meio ambiente. **Consultor Jurídico**, [Brasília, DF], 12 dez. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-12/ambiente-juridico-patrimonio-cultural-integra-conceito-meio-ambiente>. Acesso em: 9 mar. 2025.

PARAÍBA. Decreto n. 44.889, de 26 de março de 2024. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo para sua apuração no âmbito do estado da Paraíba e dá outras providências.

Diário Oficial do Estado, João Pessoa, n. 18.071. p. 3, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/doe/2024/marco/diario-oficial-27-03-2024-portal-2.pdf/@download/file/Di%C3%A1rio%20Oficial%2027-03-2024%20Portal.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PARAÍBA. Lei Estadual n. 4.033, de 20 de dezembro de 1978. Cria a Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA. **Diário Oficial do Estado**, João Pessoa, 21 dez. 1978. Disponível em: <https://sapl.al.pb.leg.br/norma/3505>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PARAÍBA. Lei Estadual n. 6.002, de 29 de dezembro de 1994. Institui o Código Florestal do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, João Pessoa, 30 dez. 1994. Disponível em: <https://sapl.al.pb.leg.br/norma/5697?display>. Acesso em: 13 ago. 2025.

PANTANO, M. R. A proteção jurídica do meio ambiente cultural. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 1, p. 15-52, 2011.

PONTHOREAU, M.-C. **Le principe de protection de l'environnement, une perspective de droit comparé**: France. Bruxelles: Service de recherche du Parlement européen, 2025.

PRIEUR, M. Vers un droit de l'environnement renouvelé. **Cahiers du Conseil constitutionnel**, Paris, n. 15, 2004. Não paginado.

RODRIGUES, J. E. R.; WALCACER, F. Infrações contra o patrimônio cultural: competência do IPHAN e demais órgãos de preservação patrimonial para aplicar sanções administrativas ambientais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 69/70, p. 115-141, 2009.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOARES, I. V.; FARIAS, T. O Direito Ambiental brasileiro e a proteção ao patrimônio cultural. **Consultor Jurídico**, [Brasília, DF], 22 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-12/ambiente-juridico-patrimonio-cultural-integra-conceito-meio-ambiente>. Acesso em: 21 jul. 2025.

UNITED NATIONS. **Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations**. New York: United Nations, 2024.

A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

DIGITAL TRANSFORMATION AND THE FUNDAMENTABILITY OF THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION IN THE AUDIT COURTS' PERFORMANCE

Rafael Sousa Fonsêca¹

Carlos Pinna de Assis Junior²

Tatiana Fortes Litwinski³

Resumo: O artigo versa sobre os avanços e desafios da transparência pública à luz da Lei de Acesso à Informação em diálogo com o Constitucionalismo Digital, tendo como recorte a atuação dos Tribunais de Contas. Assenta-se a premissa de que a informação fortalece a participação e o controle social, sendo indispensável para efetivação democrática. O corte epistemológico funda-se em questionar se as atuações dos órgãos de controle asseguram a plena acessibilidade ao direito fundamental à informação pública. Justifica-se o tema ante o entrelaçamento do acesso à informação, o meio digital e a democracia. Conclui-se que a postura proativa dos órgãos de controle, aliada à gestão eficiente de fluxos informacionais, potencializa a efetividade desse direito fundamental. Adota-se o método dedutivo, sustentado em revisão bibliográfica de natureza qualitativa.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; transparência pública; controle social; Tribunais de Contas; constitucionalismo digital.

Abstract: This paper discusses the advances and challenges of public transparency in light of the Access to Information Law, in dialogue with Digital Constitutionalism, focusing on the role of the Audit Courts. It is based on the premise that information strengthens participation and social oversight, being essential for democratic effectiveness. The epistemological approach questions whether the performance of control bodies ensure full accessibility to the fundamental right of public information. The topic is justified by the interconnection between access to information, the digital environment, and democracy. The study concludes that a proactive stance by control bodies, combined with the efficient management of

1 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE).

2 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Procurador-geral do Estado de Sergipe.

3 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Assessora do Gabinete do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE).

information flow, enhances the effectiveness of this fundamental right. A deductive method is adopted, supported by a qualitative bibliographic review.

Keywords: Access to Information Law; public transparency; social oversight; Audit Courts; digital constitutionalism.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca perquirir a concretude da fundamentalidade do direito ao acesso à informação pública nas plataformas digitais dos Tribunais de Contas, tendo como espectro a concepção contemporânea da transparência pública.

É premente considerar que, para a fundamentalidade do direito à informação pública, torna-se necessário relacionar o dever de transparência dentro do contexto do espaço público. Nesse ponto, emerge a grande relevância do presente estudo, o qual visa compreender o dever de informação pública não apenas como uma obrigação legal, mas como um dever propulsor da própria democracia.

Diante dessa proposta, torna-se importante testilhar que esse diálogo da transparência com o direito à informação pública potencializa, no cenário digital, a inter-relação entre as informações e a própria compreensão, em confronto com a atuação que preza pelo enraizamento indigno da cultura do sigilo, da omissão e da mora/opacidade no processamento das informações.

Nesse panorama, apresenta-se como problema de pesquisa a necessidade de esclarecer se as atuações dos Tribunais de Contas asseguram a plena acessibilidade ao direito fundamental à informação pública. Partindo dessa moldura, este artigo propõe-se a analisar, de forma integrada, os fundamentos do Constitucionalismo Digital e os seus desdobramentos práticos na efetivação da fundamentalidade do direito à informação pública, tendo com recorte a atuação dos Tribunais de Contas.

A partir de uma pesquisa bibliográfica e legal, a primeira parte deste estudo pervagará pelos aspectos democráticos e constitucionais. Em seguida, abordam-se as peculiaridades e os aspectos ontológicos da transparência e do direito à informação pública, destacando-se a transparência proativa na atuação dos Tribunais de Contas.

Na sequência, aborda-se a problemática dentro do espectro do Constitucionalismo Digital, o que se coaduna com a visão de que, com o avanço tecnológico, enaltece-se a figura do sujeito constitucional como ponto principal para a efetivação dos ideários democráticos, o que induz, na prática, ao efetivo controle social.

Frente à fundamentalidade do direito aqui investigado e à figura ativa do sujeito, urge revisitar o processo de redemocratização, consubstanciado na promulgação da Constituição de 1988, fundamento normativo para esculturar o direito ao acesso à informação e a transparência do Poder Público.

Assim, em estrita observância ao direito constituído pela Constituição, torna-se essencial declinar que o sentimento constitucional se alicerçou nos pilares

da transparência dos gastos públicos e no direito fundamental do acesso à informação. Tais pilares foram estruturados, posteriormente, na digitalização e na abertura dos dados governamentais.

Com os olhos voltados para essa realidade, denota-se que a complexidade inerente ao cenário digital problematiza as atuações dos Tribunais de Contas em todo o Brasil, bem como a relação desses órgãos com a ampliação dos dados, tendo como destaque as estratégias que possibilitam a transparência e a efetividade do direito constitucional de acesso à informação pública, como forma de garantir a concretização desse direito fundamental, a própria democracia e a cidadania.

Fincando esses parâmetros, esboça-se que o direito ao acesso à informação pública se constitui como um direito de natureza fundamental, o que estila o potencial polissêmico do termo “transparência” em sua expressiva função de enaltecer a voz da sociedade para ocorrência do controle social na gestão pública.

Nesse norte, a pesquisa aqui proposta analisou que o direito à informação pública não se exaure com a simples publicação da Lei de Acesso à Informação, sendo salutar uma análise crítica e reflexiva dos instrumentos que possibilitem a efetividade das questões relacionadas à transparência, à eficiência e à lisura na gestão pública. Pretende, ainda, decifrar os desafios que persistem pela cultura do sigilo, pela mora no processamento das informações e pela opacidade dos instrumentos, o que oportuniza uma melhor visualização dos dados pela própria sociedade.

Ao se debruçar sobre o contexto da era digital, torna-se salutar questionar como a atuação dos Tribunais de Contas possibilita a efetivação do direito ao acesso à informação pública como um direito fundamental, tendo como espectro a estruturação teórica do Constitucionalismo Digital e como ponto nevrálgico o ideário democrático da participação social.

Tem-se, assim, como hipótese principal desta pesquisa, que só a legislação não é, por si só, suficiente para a consumação do direito, tornando-se necessária a inserção de mecanismo que garanta a efetivação desse direito fundamental, para o fim de afastar a cultura do sigilo e prosperar, de forma concreta, o acesso ao direito fundamental à informação.

Em contraponto à cultura do sigilo, em um novo contexto e angariando novos desafios, o Constitucionalismo Digital enuncia a necessidade de proteção aos direitos constitucionais, em decorrência dos avanços tecnológicos, bem como a necessidade de relacionar esses direitos ao contexto de uma sociedade de informação.

Nesse ponto, a questão se volta à dicotomia do Estado-analógico e do Estado-digital, o que faz refletir sobre a influência dessa transformação digital dentro da própria Constituição Federal de 1988, dando total importância ao que se denomina de legitimidade digital e o impacto dessas inovações na transparência e no direito de acesso à informação pública.

Por esse viés, a pesquisa tenciona estabelecer como objetivo geral o modo pelo qual a atuação dos Tribunais de Contas pode efetivar a fundamentalidade do direito de acesso à informação pública, enquanto os objetivos são tecidos na seguinte estrutura: (i) analisar o Estado-digital confrontado com o contexto e com

os deveres legais contidos na Lei de Acesso à Informação; (ii) investigar se ações inerentes aos dados disponibilizados no ambiente digital podem possibilitar uma atuação proativa dos Tribunais de Contas para a fiel compreensão da informação; (iii) empregar o que foi inferido acerca da proposta material de que a transparência não se restringe apenas à divulgação de dados; e, por fim, (iv) desenvolver uma nova ótica de extensão da fundamentalidade e da transparência desses direitos dentro do espectro do Constitucionalismo Digital.

Ao caminhar nesta teia aqui construída, a pesquisa tem o condão de esmiuçar as peculiaridades do dever constitucional de acesso à informação pública, assim como a relação sinérgica entre a transparência da Administração Pública e o direito de aproximação da sociedade à gestão pública, tendo como meio a possibilidade de acesso tecnológico aos dados e os desafios desse processamento.

Para tanto, adotou-se a pesquisa bibliográfica como técnica metodológica, tomando como paradigmas a Constituição Federal de 1988, a Lei n. 12.527/2011, outros regramentos normativos e os diversos instrumentos e mecanismos utilizados no Tribunais de Contas. Por fim, utilizou-se o procedimento metodológico da pesquisa hipotético-dedutivo, de natureza qualitativa, desenvolvida pela análise de conteúdo, a fim de atribuir sentido ao material levantado.

Concluiu-se, ao final da pesquisa, sem pretensão de esgotamento da temática, que os Tribunais de Contas, para obterem uma postura proativa, necessitam da implementação de mecanismos que assegurem em tempo real o acesso aos dados e meios que possibilitem uma melhor compreensão desses dados. Nesse norte, torna-se salutar a necessidade de ações proativas, com a inserção de plataformas e meios digitais que ampliem a transparência e efetivem o acesso ao direito fundamental à informação pública, tendo como enfoque a compreensão e a transparência na gestão pública.

2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Para a compreensão do direito à informação em toda a sua abrangência, é necessário retornar às suas origens institucionais, vinculadas ao processo de redemocratização do país, após a promulgação da Constituição de 1988.

É indubitável o fato de que, após a Constituição Federal de 1988, houve um movimento que traz como impulso a quebra da tradicional cultura do sigilo em relação às informações de natureza pública. O que se percebe é que a instauração desse novo paradigma, baseado nos valores democráticos, desencadeou um processo de redesenho de instituições e construção de normas e políticas públicas voltadas à gestão transparente da informação pública e ao controle social.

Arquitetou-se com a Constituição Federal de 1988 a necessidade de uma compreensão do significado do direito à informação como mecanismo que instrumentaliza a inserção prática desse direito aos dispositivos constitucionais a ele relacionados.

Nesse norte, enuncia-se que a consolidação da democracia, no cenário

declinado, impõe, e não faculta, ao poder público a atuação de forma transparente, como forma de efetivação do direito ao acesso à informação, visto que esse direito se classifica como direito fundamental, sendo um dos instrumentos mais importantes para garantir que o Estado mantenha responsabilidade e use corretamente os recursos públicos. O que se faz pensar que o presente estudo se justifica pela necessidade de discussão do direito à informação pública dentro desse contexto digital, já que o avanço tecnológico e a ampliação dos dados podem trazer consequências negativas, como informações hipertrofiadas e a condução de uma cidadania passiva, ante a ausência de gerenciamento e validação das fontes de informação ali disponíveis.

A vinculação do direito à informação ao contexto digital pugna por uma remodelação do cenário dentro da linha matriz desenvolvida pela Lei de Acesso à Informação, já que esta fomenta a atuação mais ativa, o que sobreleva a necessidade do monitoramento dos dados ali divulgados, com o fito de não comprometimento da própria transparência, sendo que a obrigação não se restringe apenas à divulgação, sendo imprescindível que tal informação possa ser processada dentro dos ideais do Estado Democrático de Direito.

Assim, o grande destaque é que a lei acima declinada colocou como regra a transparência ativa, tendo como prisma o Artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, o que enfatiza ser um dever e não uma opção a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral pelos órgãos públicos, independentemente de requerimento.

Nesse aspecto, reitera-se que a finalidade precípua da legislação e da sua atuação no sistema jurídico de proteção é que a transparência ativa seja vista como regra, tendo como propósito garantir acesso imediato à informação pública, utilizando-se todos os meios e instrumentos legítimos para garantir o fácil acesso pelos cidadãos.

Como se vê, a lei se preocupou em positivar requisitos mínimos, não dando azo à discricionariedade, com o impulso de proporcionar o efetivo cumprimento da transparência ativa.

Nesse ponto, cita-se a decisão do ministro relator no julgamento do Mandado de Segurança n. 33.340/DF:

Em síntese, as conclusões a que se chega até aqui são as seguintes: (i) a regra no regime democrático instaurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional; (ii) a Constituição afasta a publicidade em apenas duas hipóteses: informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art.5º, XXXIII, parte final); e proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3, II, CF/1988); (iii) essas exceções constitucionais, regulamentadas pelo legislador especialmente na Lei de Acesso à Informação, devem ser interpretadas restritivamente, sob forte escrutínio do princípio da proporcionalidade; (iv) esta Corte deve se manter vigilante na defesa da publicidade estatal, pois retrocessos à transparência pública têm sido recorrentes. (Brasil. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5371, relator: ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 02/03/2022, DJe 31/03/2022).

Impende ressaltar que tal precedente se mostrou importante nesta pesquisa por contribuir para consolidar a ideia de que a transparência ativa não é apenas um

dever formal, mas um elemento estrutural do Estado Constitucional, em consonância com os dispositivos da Lei de Acesso à Informação e toda a principiologia do Estado Democrático de Direito.

Assim, reafirma-se que a decisão reforça que a Lei de Acesso à Informação e o princípio da publicidade impõem uma compreensão restrita ao sigilo, de modo que a transparência deve prevalecer, especialmente no que tange aos recursos públicos. A restrição das informações, quando permitida, deve ser fundamentada e justificada e nunca ser um obstáculo para a formação de contexto público claro e compreensível, já que o uso indevido de restrições, ao invés de libertar, aprisiona.

Nesse ponto, remete-se à cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) de 2025, que traz orientações para os cidadãos, gestores públicos e ao Tribunal de Contas. A referida cartilha é um documento produzido pela Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil (Atricon) que tem como baliza orientar acerca dos pontos importantes para a efetivação do direito fundamental à informação pública, em confronto com a tradicional cultura do sigilo.

Observa-se que, na parte introdutória da cartilha ora mencionada, nas palavras dos coordenadores nacionais do PNTF:

Por meio da Lei de Acesso à Informação, o direito à informação ganhou força e passou a ser gradualmente implementado, ainda que de forma assimétrica, nos entes da federação. [...] Desde a edição da LAI, os Tribunais de Contas vêm exercendo importante papel pedagógico e de fiscalização quanto ao seu cumprimento, realizando levantamentos sobre os dados efetivamente disponibilizados nos portais pelos Poderes, órgãos e entidades públicos e testando os Serviços de Informações ao Cidadão – SIC. Os estudos acabaram revelando-se bons indutores para a efetiva adesão aos ditames da lei (Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil, 2025, p. 23).

É inegável o avanço, sendo que as assimetrias observadas precisam ser problematizadas com o fito de extirpar o sigilo e possibilitar o processo de concretização do acesso à informação pública dentro dos ideais de Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, destaca-se a observação de Baptista ao mencionar que, mesmo com a edição da Lei de Acesso à Informação, o que se depara na realidade é a persistência da “cultura do segredo” e a falta de clareza na divulgação de um amontoado de dados isoladamente verificados (Baptista, 2018, p. 243). Ante esse fato, torna-se importante problematizar e reiterar que a Lei de Acesso à Informação, como ponto primordial para garantir a efetividade do direito de acesso à informação pública, enuncia exigências mínimas de informações que deverão ser **publicadas por todos os órgãos e entidades**, obrigatoriamente, em seus *sites* oficiais, sendo que não basta apenas publicar, é necessário, ainda, efetivar a compreensão dessa informação.

É relevante ressaltar, também, que essas exigências mínimas são fundamentais para a concretização do direito fundamental de acesso à informação, previsto no Artigo 5º, Inciso XXXIII, da Constituição Federal. Ao adotar a transparência ativa – divulgação espontânea de dados sem necessidade de solicitação –, o Estado assegura que qualquer cidadão pode conhecer os dados necessários para auferir

informações acerca de pontos em destaque, o que proporciona um efetivo controle social.

Ao tomar por base a visão distópica, é importante esclarecer que não basta a transparência se não houver o real comprometimento na efetivação do direito fundamental de acesso à informação, sendo salutar a ligação da transparência com a matriz epistemológica da palavra “compreender”, ou seja, a necessidade de que os dados ali coletados sejam divulgados, entendidos e fielmente processados para a sociedade.

Assim, ao analisar a cartilha referente ao PNTP de 2025, declina-se que houve a publicação de diversas resoluções que propõem a uniformização de referências, o que possibilita os Tribunais de Contas de todo o Brasil em aderir a ações internas que ensejem efetivar as disposições contidas na Lei de Acesso à Informação, consoante se observa no trecho de apresentação da cartilha:

[...] diversas Resoluções com diretrizes sobre o tema, com destaque para as de nº 01/2013, 05/2016, 09/2018 e 01/2022. Mais recentemente, a Resolução Atricon nº 01/2023, que atualizou as regras do Programa Nacional de Transparência Pública, já em sua segunda edição. Todas elas, em linhas gerais, constituem referenciais para que os Tribunais de Contas do Brasil, de modo uniforme, implementem ações internas visando a atender a legislação de transparência e fiscalizar o seu cumprimento pelos entes jurisdicionados (Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil, 2025, p. 25).

O que precisa ser reiterado é que essas atuações têm o condão de estimular a posição proativa dos Tribunais de Contas, o que possibilita uma desconstrução da cultura do sigilo e o aperfeiçoamento da transparência na sua interseção com o termo “compreensão”.

É certo que a deturpação do conceito de transparência é algo desafiador, já que não basta que o Estado promova a publicidade dos seus atos, é imprescindível também a sua compreensão, visto que, no Estado Democrático de Direito, a transparência não se efetiva por qualquer forma de divulgação.

Nas palavras de Cavalcante (2008, p. 19):

Publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade.

Nesse norte, balbucia-se que a Lei de Acesso à Informação, dentro do contexto digital, traz como elemento primordial o dever de sustentar em *sites*, plataformas ou aplicativos digitais um núcleo mínimo de informações, devendo estas serem compreensíveis à população de um modo geral, conforme previsto no Artigo 8º da Lei n. 12.527/2011.

Assim, pode-se deduzir que tal prática não é apenas uma medida de gestão, mas um instrumento efetivo de proteção e exercício do direito fundamental, essencial para a participação cidadã e a prevenção de irregularidades.

É preciso aclarar, também, que a atuação dos Tribunais de Contas depende do cumprimento pelos órgãos do Estado das determinações das regras contidas na Lei de Acesso à Informação, já que a mora, a omissão, a falha ou o erro na divulgação dos dados compromete a transparência e, consequentemente, o próprio direito fundamental de acesso à informação pública.

Nesse soar, é importante enfatizar que os Tribunais de Contas se encontram na posição de órgão fiscalizador dos recursos públicos, o que dinamiza a necessidade de sua atuação proativa, tendo como prismas a transparência e a inserção de um espaço discursivo para o conhecimento e a interação da sociedade no controle social.

Para fins de exemplificação, torna-se essencial trazer para análise o exemplo de uma atuação proativa, que se caracteriza como transparência ativa, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), que desenvolveu o “Observatório Fiscal” – com plataforma Visão Social de Relatórios de Alertas (Visor) –, o “Mapa da Câmara” e o “Painel de Obras Paradas”.

Destaca-se que, ao compulsar a plataforma Visor – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é possível acompanhar, de forma interativa, as contas públicas dos municípios pertencentes ao Estado de São Paulo e localizar quais cidades auferiram alertas, o que fomenta a compreensão, de forma lúdica e acessível, das informações acerca do limite de gastos previsto na LRF.

Cabe enfatizar que a finalidade primordial na criação da plataforma denominada Visor é proporcionar a acessibilidade das informações públicas, o que possibilita o emprego de uma linguagem cidadã, resultante do fluxo de dados orçamentários e fiscais disponibilizados, o que permite efetivar a atribuição de matriz constitucional dos Tribunais de Contas.

A atuação ativa desse Tribunal de Contas enaltece a percepção teórica acerca dos desafios estudados, ante o aprimoramento do uso de tecnologias digitais como instrumento de fortalecimento democrático.

Observa-se também que a Atricon tem desenvolvido um trabalho memorável ao incentivar a transparência ativa nos Tribunais de Contas, inclusive com a inserção do PNTP, como forma de padronizar todo esse projeto. Insta enunciar que o PNTP constitui um marco relevante para o fortalecimento das práticas de transparência ativa, ao estabelecer parâmetros para implementação da transparência nos portais, o que fomenta a publicidade dos atos estatais. Destaca-se ainda que o programa visa conferir aos Tribunais de Contas a necessidade de adequação a essa nova realidade, estimulando tal prática com a adoção de selos e certificados, como instrumento de indução a esse novo cenário digital. A iniciativa converge com a função principal dos Tribunais de Contas, que se declinam como um órgão de controle voltado à fiscalização, à auditoria e ao monitoramento da gestão pública.

Por tudo que fora exposto, necessário se faz inferir que o programa deve ser compreendido como uma ação estruturante, capaz de alinhar os padrões de transparência às exigências contemporâneas como forma de efetivar a fundamentalidade do direito de acesso à informação pública, o que se desencadeia como resposta à asseguaração dos ideários democráticos.

Após o envolvimento do estudo em relação ao programa, é certo destacar que a transparência sempre rondou a pesquisa como espinha dorsal para o estudo da

fundamentalidade do direito de acesso à informação pública.

Nesse ponto, o grande embate é refletir sobre os elementos constitutivos que englobam a transparência e o direito à informação e as suas perspectivas no que tange à visibilidade e à inferibilidade, conceitos que desencadeiam a configuração da observância da Lei de Acesso à Informação.

Cabe enfatizar, nesse aspecto, que o atributo de inferir conclusões a partir dos dados disponibilizados remonta à importância de igual monta da visibilidade para a transparência. A inferibilidade, portanto, entra como condição necessária para consumação da efetiva transparência (Michener; Bersch, 2013).

A transparência, mais do que um fim em si mesma, configura-se como meio essencial para o fortalecimento do controle social. Nessa perspectiva, a transparência deve ser compreendida como ferramenta facilitadora da participação cidadã, e não apenas como obrigação formal de publicidade.

Portanto, a relevância do debate sobre transparência reside justamente na compreensão de seus limites e potencialidades. Logo, torna-se necessário discutir a transparência como um condutor que amplia o espaço discursivo e, no mesmo modo, fomenta o engajamento social e fortalece a cidadania.

Nesse raciocínio, importante destacar que o estudo problematiza que não basta apenas a disponibilidade dos dados; torna-se essencial que sejam dadas publicidade, clareza e compreensão aos atos que conduzem à disponibilização ou à restrição de acesso a uma informação. Assim, ater-nos-emos ao fato de que a transparência teve o condão de guiar a discussão do direito fundamental do acesso à informação pública na compreensão efetiva acerca das informações disponibilizadas, tendo como cenário as plataformas, os *sites* e os aplicativos digitais, o que remonta ao questionamento acerca da necessidade de se angariar espaços discursivos.

Nesse ponto, surge a necessidade de questionar a atuação dos Tribunais de Contas e a sua postura proativa, por estes intermediarem, dentro das funções precípuas, a interação da sociedade e seu acesso às informações públicas.

Com essas balizas, enuncia-se o pensamento de Habermas (2020), ao detalhar a necessidade de alocar os cidadãos para os espaços discursivos – esferas públicas –, o que proporciona o conhecimento, a efetiva compreensão, a racionalização e a discussão, que fomentam o ideal democrático.

A importância desse espaço público se destaca na obra de Habermas, *Direito e democracia*, em que o autor asseverou que:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. [...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana (Habermas, 1997, p. 92).

Percebe-se, então, que o teórico acima, com sapiência, relaciona o conceito de esfera pública a um espaço que possibilite a emancipação do próprio compreender e, ao mesmo tempo, propicie a inserção nos portais, plataformas de uma interatividade que proporciona à população o acesso às informações, o que possibilita uma total transparência e o controle social.

Nesse viés, portanto, observa-se que as práticas inclusivas podem representar um caminho promissor para a efetivação do direito de acesso à informação pública, o que pode impactar a ampliação de mecanismos que favoreçam a participação ativa dos cidadãos.

3 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: A BUSCA DA EFETIVAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA NATUREZA POLIFACÉTICA

Antes de adentrar na análise jurídico-normativa, torna-se imprescindível a delimitação conceitual do termo “transparência”, que tem sua origem na expressão em latim “*transparentia*”, relacionada ao verbo “*transparere*”, formado por “*trans*”, de “através”, acrescida da palavra “*parere*”, que remonta à ideia de visibilidade.

Nesse diapasão, extrai-se que, ao se relacionar o termo “transparência” com a palavra “pública”, juridicamente, transcende-se a necessidade da condução e da articulação de diferentes instrumentos de acesso à informação, que visam garantir a efetividade na transmissão da informação de natureza pública à sociedade.

Assim, pode-se deduzir que a transparência pública é uma defluência ativa, que permite o acesso da sociedade às ações destinadas à promoção da informação pública, mas, dentro dessa delimitação geral, fica latente a necessidade de se questionar: como a atuação dos Tribunais de Contas propicia esse direito ao acesso à informação pública?

Faz-se necessário contextualizar a situação da gestão pública brasileira, ante a existência de uma Lei de Acesso à Informação de abrangência nacional (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), tendo como mecanismo a disponibilização de portais de serviços governamentais – como, por exemplo, o Portal da Transparência –, plataformas digitais e aplicativos que possibilitam a pesquisa e a apresentação à sociedade de informações públicas.

Nesse ponto, indaga-se: será que o direito fundamental de acesso à informação pública no Brasil se aproxima de uma resposta política ou de uma obrigação legal com fundamento de matriz constitucional? Esse questionamento torna-se salutar ante a existência na Constituição Federal de 1988 do direito fundamental à informação pública, bem como pela implementação de uma legislação específica e pelo amplo cenário de dados e informações, o que contribui bastante para a implementação e a efetivação da transparência governamental. Isto destoa de um cenário obscuro e mitigado, que respinga indagações acerca das possibilidades e limitações do contexto informacional. E é justamente nesse ponto que se propõe a reflexão: a transparência, por si só, gera a efetivação do direito fundamental de acesso à informação pública?

Nesse norte, cita-se trecho da dissertação de Fonsêca (2018, p. 79):

Em sendo assim, a transparência pública transcende o princípio da publicidade, na medida em que não se satisfaz com a simples publicação de informações em linguagem técnica, devendo conferir mecanismos aptos a auxiliar o exercício da cidadania, aproximando a sociedade da questão orçamentária.

Assim sendo, para contornar tal reflexão, denota-se a necessidade de implementação de espaços discursivos, o que possibilita a interação social. Em leitura da dissertação de Fonsêca (2018, p. 71), fora pontuado tal cenário:

Em alguns sítios eletrônicos consta apenas *links* de acesso à informação. Mas seguindo raciocínio similar ao utilizado acima no caso das denúncias, só a informação não basta para o cidadão atuar como fiscal. É preciso existir um canal para que este denuncie ou comunique as irregularidades encontradas.

Ao invocar a transparência e a atuação dos Tribunais de Contas, pugna-se por uma ação proativa, visto que o comportamento retraído dos tribunais dificulta, sobremaneira, o acesso à informação e, conseqüentemente, o controle social.

Com esse panorama, o texto propõe o estudo da fundamentalidade do direito de acesso à informação como corolário da democracia e da cidadania, tendo como viés a atuação dos órgãos de controle, os quais têm o ônus público de fiscalizar o cumprimento da lei, especialmente quando se remete ao contexto digital.

No momento atual, em que a visibilidade é mais acessível, seja pela inclusão das plataformas digitais, seja pelo melhor acesso pela população de um modo em geral, torna-se relevante a interação da população com a gestão pública, tendo como ponto salutar ações que visem à transparência como facilitadora para a compreensão dos dados ali disponíveis, e sendo fundamental a reestruturação dos aspectos estruturais acerca das obrigações legais pela transparência.

Nesse viés, pontua-se o estudo do contexto do Constitucionalismo Digital, ao entrelaçar a transparência, a facilitação no acesso aos dados e a inserção de mecanismos que assegurem a compreensão e a efetividade do controle, configurando novo paradigma de governança digital. Localiza-se exatamente esse ponto como referencial teórico deste estudo, já que o Constitucionalismo Digital emerge não apenas como viés ideológico voltado à reconstrução das assimetrias históricas, mas como um verdadeiro norte destinado à proteção da democracia, da cidadania e da integridade informacional.

Como base nessas perquirições, a pesquisa debruçou-se sobre alguns pontos: a) analisar o conceito e a amplitude da transparência e do acesso à informação pública e as transformações digitais; b) declinar o aspecto normativo e fundamental do direito e relacionar este e a sua efetividade à transparência pública; c) contextualizar o acesso à informação no Brasil e o seu aperfeiçoamento na transparência pública no âmbito do Tribunal de Contas.

Assim sendo, destaca-se a natureza polifacética da transparência pública, por se caracterizar como finalidade e utilidade e por ser um verdadeiro instrumento para o aperfeiçoamento da própria cidadania e da democracia. Por sua natureza

estruturante, sustenta-se o papel estratégico da transparência pública tanto para a sociedade como para os gestores públicos, vez que garante, para a sociedade, de um modo geral, a efetivação do direito à informação pública, como também endossa ao gestor expor suas decisões, tendo como base a limitação dos recursos públicos.

Ao se declinar sobre recurso público, torna-se necessário pontuar um dos marcos fundamentais na política de transparência pública – a LRF, que possibilitou a inserção de diversos instrumentos de transparência da gestão fiscal, tendo como fundamento a obrigação de o poder público dar ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

Em outras palavras, o que se observa é que o contexto social demanda cada vez mais transparência nas atividades desempenhadas pela Administração Pública, e o arcabouço jurídico tem se envolvido nesse sentido. Desse modo, qual o grau de visibilidade da Administração Pública perante a sociedade e como essa visibilidade deve evoluir, com o propósito de sair do senso comum e das generalidades vazias? Especificamente no cenário do Brasil, importante salientar que a visibilidade é ainda um grande desafio ante as inúmeras demandas de uma sociedade acêntrica, hipercomplexa e funcionalmente diferenciada.

Com base nas proposições acima, é importante reiterar que o direito de acesso à informação não se restringe apenas à transparência dos dados divulgados, sendo essenciais a compreensão e o entendimento da informação ali processada no seio social. Compreendendo a força democrática e os seus profundos desafios, Fountain (2001) destaca que as transformações no meio social, concomitantemente com os avanços da tecnologia, impulsionam a sociedade a caminhar sob a influência de novos protótipos: o da era da informação e o da dominação.

Nesse ponto, questiona-se, dentro de um contexto de dominação, se a abertura dos dados e do espaço discursivo fomentaria, no elemento poder, uma desconstrução de sua versão individualista, dando azo à propagação de um viés democrático. Na versão de Fountain, os novos paradigmas surgem juntamente com o desenvolvimento da sociedade da informação, e o autor sintetiza que o governo eletrônico seria a transposição dos novos modelos para o ambiente do governo, com destaque para os temas “*accountability*” e “transparência”.

Sob esse prisma, o trabalho traz como vertente de pesquisa o impacto do direito fundamental de acesso à informação pública dentro da própria estrutura constitucional e do ideário democrático desenvolvido pelo Estado Democrático de Direito.

Por fim, é certo que o estudo da transparência pública envolve inúmeros aspectos que podem dificultar o direito fundamental de acesso à informação pública, o que compromete a cidadania e a própria democracia. Por tudo que fora exposto, reitera-se que a transparência, por si só, não efetiva o direito fundamental ao acesso à informação pública, o que torna necessário entender a transparência, sob o viés da compreensão efetiva das informações ali disponibilizadas, tendo como foco os receptores.

4 CONSTITUCIONALISMO DIGITAL COMO APORTE TEÓRICO PARA FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Impende esclarecer que a expressão “Constitucionalismo Digital” consagra um fenômeno que se deslança, já que o avanço tecnológico da era digital tem moldado o cotidiano e todas as ações humanas. Insta destacar também que o desenvolvimento de novas tecnologias condiciona a sociedade a uma nova era de desenvolvimento humano, de conexões e de interrelacionamentos (Soares, 2018).

Nesse sentido, a pesquisa se justifica ao relacionar o Constitucionalismo Digital à capacidade de apropriação da informação autêntica e a íntegra, o que se sobrepõe na fundamentalidade do direito constitucional de acesso à informação pública.

Na era da tecnologia, marcada pelo fluxo rápido e contínuo das informações, o segredo aprisiona e manipula, sendo que a informação acessível é um mecanismo imprescindível para democratizar o poder, na medida em que abre espaço ao cidadão para ocupar, fiscalizar e compreender as estruturas públicas.

A correta funcionalidade do sistema democrático pode ser aferida a partir de uma participação mais efetiva do cidadão na coisa pública, sendo primordial a efetivação dos dispositivos constitucionais, vez que a Constituição não pode ser vista como algo imutável e fixo.

Desse modo, cumpre salientar que o conceito de Constitucionalismo Digital, delineado por Gill, Redecker e Gasser (2015), emerge como resposta normativa às transformações advindas das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Destaca-se que, no ano de 2018, Redecker, Gill e Gasser atualizaram o tema e impulsionaram o Constitucionalismo Digital para a limitação dos poderes, endossando, de certo modo, a proposta do constitucionalismo *societal*, de Teubner.

A grande questão é que o direito de acesso à informação pública é um direito de matriz constitucional, o qual precisa ser enquadrado no contexto da sociedade em rede com todas as hipertrofias funcionais do sistema. Fincando-se nesse parâmetro, cita-se Castells (2019), ao enunciar que a sociedade em rede se exhibe como estrutura social instituída em fluxos informacionais que, embora potencializem a participação e democratizem o acesso, também expõem vulnerabilidades jurídicas.

Nesse sentido, torna-se essencial trazer a transcrição de um trecho da dissertação do conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) Fonsêca (2018, p. 94), ao declinar:

Desse modo, cabe aos Tribunais de Contas atentarem-se para os efeitos da sua missão constitucional na efetividade da gestão pública, bem como para a utilização de mecanismos tecnológicos aptos à criação de meios adequados de interação com o cidadão, fomentando e fortalecendo o controle social.

Aduz-se, ainda, que esse trabalho de dissertação pontuou a função pedagógica dos Tribunais de Contas e sua transcendência no trato com a *res publica*, bem como a missão de fazer transparecer dados necessários para o efetivo controle social.

É certo que as plataformas digitais exercem grande poder, por ser local propício para proliferação da informação. Nesse ponto, surge a necessidade de descortinar os riscos ante a mora e a opacidade das informações, já que tais efeitos nefastos podem aprisionar a própria definição de cidadania e os fundamentos pela proteção da democracia. Logo, o Constitucionalismo Digital precisa ser colocado como verdadeiro aporte teórico de melhor enquadramento acerca da obrigação legal de transparência e acesso à informação, tendo como prisma a alocação de um verdadeiro espaço para discussão.

Pugna-se que a ausência da remodelação dos princípios constitucionais à era digital traz como risco maior a criação de um ambiente controlado, e não transparente, o que resulta em negociações de direitos fundamentais e em uma cidadania passiva, sendo que o Constitucionalismo Digital emerge como resposta para a não configuração desse cenário e uma maior proteção dos direitos fundamentais da democracia.

Ao se valer dos ensinamentos de Foucault, torna-se salutar destacar que, em um contexto digital, a ideia não se restringe ao vigiar e punir, mas ela é otimizada, de modo que a dominação não é captada, pois há uma conveniência e complacência a esses processos. É justamente o sentimento de liberdade que assegura a dominação. No entanto, não são as pessoas que são livres, mas a informação é que é livre, e, por outro lado, a dominação não é transparente, é ocultada (Han, 2022, p. 7-11).

Sob esse prisma, enuncia-se que o Constitucionalismo Digital, nessa perspectiva, se projeta como vertente contemporânea de proteção às inovações tecnológicas, na medida que a aceleração informacional demanda novas garantias e salvaguardas normativas para equilibrar, de um lado, a eficiência e a inovação trazidas pelas TICs e, de outro, a proteção da esfera jurídica dos cidadãos diante de riscos como a opacidade tecnológica, o uso massivo de dados e a ausência de regulação clara.

Nessa perspectiva, um exemplo paradigmático dessa interseção é o Radar Nacional de Transparência Pública, desenvolvido pelos Tribunais de Contas e validado pela Atricon, o qual materializa a aplicação prática do princípio da transparência na era digital. A iniciativa não apenas contribui para a padronização do acesso a dados, mas também reforça a confiabilidade e a qualidade da informação pública, ampliando o espaço de atuação do controle social em meio à complexidade informacional contemporânea.

Dessa forma, a digitalização não pode ser vista como mero cumprimento legal, mas como instrumento necessário em um mundo cada vez mais digital, o que desencadeia uma atuação proativa dos Tribunais de Contas. Destaca-se, então, que, nesse contexto digital, a transparência é a pedra angular para promover a justiça e fortalecer a democracia, ao permitir o controle social.

Assim, o Constitucionalismo Digital não apenas resguarda conquistas já alcançadas, como também enfrenta a urgência de proteger novos direitos e assegurar garantias mínimas em um cenário de inovações aceleradas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afastada qualquer pretensão de exaurir o debate, buscou-se evidenciar que o direito de acesso à informação pública vai além da simples disponibilização de dados. Trata-se de um direito fundamental que demanda atuação proativa do Estado, de modo a conferir caráter emancipador às informações, o que permite à sociedade não apenas o acesso, mas também a compreensão efetiva para o exercício do controle social.

Nesse viés, mesmo após anos da publicação da Lei de Acesso à Informação, coloca-se em debate como as inovações tecnológicas e as mudanças com a era digital possibilitaram, novamente, o questionamento acerca da fundamentalidade do direito à informação, tendo como base o enquadramento da informação como um dos principais insumos para o exercício da cidadania.

Seguimos sem percalços e trilhando o caminho de que a informação clara, rápida e precisa se constitui como meio capaz de estimular a população a participar criticamente do debate público, bem como fiscalizar a atuação governamental e contribuir para o seu aperfeiçoamento. Nesse contexto, a articulação entre transparência na gestão pública e Constitucionalismo Digital revela-se essencial para consolidar a *accountability* democrática e garantir que o acesso à informação se traduza em instrumento efetivo de emancipação social.

Portanto, nesta breve pesquisa, fora constatado que: i) a fundamentalidade do direito de acesso à informação exige ações que visem relacionar os avanços tecnológicos aos mecanismos que possibilitam a compactação dos dados ali capturados; ii) os Tribunais de Contas devem adotar postura proativa no cumprimento da Lei de Acesso à Informação, fortalecendo a transparência ativa e incorporando mecanismos que assegurem clareza e acessibilidade à população em geral; iii) experiências como a do TCE/SP, com o lançamento de plataformas digitais interativas, ilustram avanços significativos em busca de uma transparência mais efetiva, bem como a atuação da Atricon e as funções inovadoras do PNTP; iv) na era digital, o dever de publicidade e transparência ganha centralidade no chamado Constitucionalismo Digital, servindo à defesa da ordem jurídica, da efetividade constitucional e da integridade democrática, ao mesmo tempo em que insere a sociedade como sujeito ativo na dinâmica constitucional.

Dessa forma, confirma-se a hipótese inicial: a concepção meramente legal não basta para garantir a efetividade do direito fundamental de acesso à informação. É imprescindível o desenvolvimento de mecanismos concretos que superem a cultura do sigilo e consolidem, de maneira prática, esse direito. A transparência, enquanto condutora do direito à informação, não pode servir para restringir o espaço discursivo, mas sim para fomentá-lo, possibilitando a compreensão ampla por toda a sociedade. Afinal, a informação maculada aprisiona, enquanto a informação íntegra liberta.

Por fim, reforça-se que a adaptação do direito de acesso à informação pública ao contexto do Constitucionalismo Digital representa um processo contínuo, em razão das constantes transformações tecnológicas. Não se trata, portanto, de oferecer um resultado definitivo à problemática, mas de reafirmar a necessidade de

permanente reestruturação normativa. Nesse sentido, o acesso à informação deve ser compreendido não apenas como direito fundamental, mas como instrumento essencial de fortalecimento da democracia, da cidadania e do controle social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ATRICON; IRB. **Programa Nacional de Transparência Pública**: cartilha 2025. Brasília, DF: Atricon, 2025.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 240, p. 1-42, 2005.

BAPTISTA, P. **Transformações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**: fatores internos e externos. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

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

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

CASTELLS, M. **A Sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. 20. ed. rev. amp. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

CAVALCANTE, R. J. **Transparência do orçamento público brasileiro**: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2008.

FONSÊCA, R. **O Tribunal de Contas e sociedade em rede**: uma nova dimensão para o controle social. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade federal de Sergipe, Aracaju, 2018.

FOUCAULT, M. **Terceira Parte**: disciplina in vigiar e punir: o nascimento da prisão.

20. ed. São Paulo: Vozes, 1999.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 2.

HAN, B.C. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Tradução de Gabriel S. Philipson. Petrópolis: Vozes, 2022.

LISBOA, R. S. *et al.* Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 95, p. 8420-8438, 2006.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, Amsterdam, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-130299>. Acesso em: 19 ago. 2024.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

REDEKER, D.; GILL, L.; GASSER, U. Rumo ao constitucionalismo digital? Mapeando tentativas de elaborar uma declaração de direitos da internet. **International Communication Gazette**, London, v. 84, n. 4, p. 302-319, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1748048518757121>. Acesso em: 19 ago. 2024.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2019.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOARES, M. G. A Quarta Revolução Industrial e seus possíveis efeitos no direito, economia e política. **Migalhas**, [Lisboa], 2018. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/B86DDA9403078E_AQuartaRevolucaoIndustrialaseu.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL A PARTIR DO IEGM: ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE VALIDAÇÃO EM ALAGOAS (2025)

ASSESSMENT OF MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT THROUGH THE MUNICIPAL MANAGEMENT EFFECTIVENESS INDEX: A STUDY ON THE VALIDATION PROCESS IN ALAGOAS (2025)

Raiane Souza Taveira¹

Alisson Moreira²

Emmanuelle França³

Resumo: O presente artigo analisa o processo de validação das respostas do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas em 2025. A pesquisa, de caráter documental, quantitativo e descritivo, avaliou 36 municípios selecionados por critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Foram auditadas 15 perguntas da dimensão Educação, 12 de Saúde, 5 de Meio Ambiente e 5 de Cidades Protegidas. Os resultados indicaram que, das 1.332 respostas verificadas, 80,09% foram confirmadas, 15,74%, alteradas, e 4,7%, não confirmadas. A Educação apresentou o maior índice de inconsistências (30,2%), seguida de Meio Ambiente (25,0%), Saúde (19,9%) e Cidades Protegidas (18,9%). Conclui-se que a validação das respostas é essencial para assegurar a fidedignidade do IEGM, evitando superestimativas e induzindo os municípios a aprimorarem seus registros administrativos, sua transparência e sua governança.

Palavras-chave: governança; transparência; IEGM; controle externo; efetividade.

1 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado da Paraíba (UEPB). Especialista em Inovação da Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Atua como Agente de Controle Externo do Tribunal de Contas de Alagoas.

2 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós graduado em Contabilidade Pública e em Inovação na Gestão Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Atua como Agente de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL).

3 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Especialista em Gestão Pública pela UNINASSAU. Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Atua como Agente de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL).

Abstract: This paper analyzes the response validation process of the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM, in Portuguese) carried out by the Audit Courts of the State of Alagoas in 2025. The research, of documentary, quantitative and descriptive nature, evaluated 36 municipalities selected by criteria of materiality, relevance, opportunity and risk. A total of 15 questions from the Education dimension, 12 from Health, 5 from Environment and 5 from Protected Cities were audited. The results indicated that, from 1,332 answers verified, 80,09% were confirmed, 15,74% were modified and 4,7% were not confirmed. Education presented the highest inconsistency rate (30.2%), followed by Environment (25.0%), Health (19.9%) and Protected Cities (18.9%). It is concluded that the validation of answers is essential to ensure the reliability of IEGM, avoiding overestimations and inducing municipalities to improve their administrative records, transparency, and governance.

Keywords: governance; transparency; IEGM; external control; effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

A avaliação da gestão pública municipal tem se consolidado como um dos principais instrumentos para o fortalecimento da governança, da transparência e da *accountability* no Brasil. A Constituição Federal de 1988, ao instituir princípios como legalidade, eficiência e publicidade (Art. 37), estabeleceu as bases para uma administração voltada não apenas à conformidade normativa, mas também à efetividade na entrega de resultados à sociedade. Nesse contexto, os Tribunais de Contas assumem papel central ao desenvolverem metodologias capazes de mensurar o desempenho dos entes federados e induzir boas práticas de gestão.

Entre essas metodologias, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), criado em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e, desde então, adotado nacionalmente sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB). O IEGM avalia anualmente as administrações municipais em sete dimensões estratégicas: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades e Governança em Tecnologia da Informação. O índice combina informações autodeclaradas pelos municípios com dados de fontes oficiais, permitindo aferir a aderência da gestão local a padrões de eficiência, eficácia e efetividade.

No entanto, a utilização de dados autodeclaratórios apresenta riscos relacionados à confiabilidade e à consistência das informações prestadas. Nesse sentido, os processos de validação das respostas do IEGM – realizados pelos Tribunais de Contas mediante análise documental, cruzamento de bases oficiais e visitas técnicas *in loco* – constituem etapa indispensável para assegurar a fidedignidade do índice e garantir que os resultados retratem de forma precisa a realidade administrativa dos municípios.

Em 2025, o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) promoveu a validação das respostas de 36 municípios selecionados com base em critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. O processo envolveu a análise de dimensões prioritárias, a saber: Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb) e Cidades Protegidas (i-Cidade). Durante as visitas técnicas, foram solicitados documentos comprobatórios que respaldassem as informações

prestadas pelos gestores, classificando-se as respostas em “confirmadas”, “alteradas” ou “não confirmadas”.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo avaliar o processo de validação das respostas do IEGM em Alagoas no exercício de 2025, identificando o grau de consistência das informações prestadas pelos municípios e analisando as implicações para a governança local e para a efetividade das políticas públicas. Busca-se, ainda, discutir os resultados encontrados à luz do referencial teórico sobre governança, transparência e *accountability*, de modo a contribuir para o debate sobre os mecanismos de avaliação e controle da gestão pública municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL

A análise da efetividade das políticas públicas exige compreensão sobre os conceitos que fundamentam sua formulação, implementação e avaliação. As políticas públicas são compreendidas como um conjunto de ações e decisões tomadas por governos, que visam atender a demandas sociais por meio de intervenções planejadas. Conforme Dye (2013), política pública é “o que os governos escolhem fazer ou não fazer”, reforçando a ideia de escolha e prioridade na ação estatal. Essa definição realça o caráter seletivo e estratégico das ações governamentais, que estão sujeitas a restrições orçamentárias, institucionais e políticas. Esse processo envolve múltiplos atores, interesses e instituições, configurando-se como um ciclo que abrange as fases de formulação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação (Parsons, 2002).

No Brasil, o modelo federativo atribui aos municípios competências próprias em diversas áreas, como saúde, educação, meio ambiente, mobilidade urbana e gestão fiscal. Esse arranjo torna os governos locais protagonistas da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços essenciais à população. Assim, avaliar a atuação dos gestores municipais não é apenas uma exigência legal, mas uma condição necessária para aferir o grau de responsividade, eficiência e efetividade da administração local.

A avaliação da gestão governamental é uma etapa essencial do ciclo das políticas públicas. Segundo Rua (2015), a avaliação pode ser compreendida como um processo sistemático de análise das ações públicas, que permite verificar se os objetivos estão sendo atingidos, se os recursos estão sendo bem utilizados e se os resultados produzidos têm impacto positivo na sociedade. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão e de controle que subsidia a tomada de decisão, a alocação de recursos e a responsabilização dos gestores.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

A discussão sobre avaliação da gestão municipal deve ser situada no marco mais amplo da governança pública. Para Bresser-Pereira (1998), a boa governança é a capacidade administrativa e financeira de um governo implementar políticas e garantir serviços à cidadania. Drucker (1999) complementa que governos eficazes dependem menos de comando e mais de governança, entendida como rede de mecanismos que viabilizam decisões sustentáveis, éticas e orientadas a resultados.

No Brasil, o Decreto n. 9.203/2017 consolidou a governança pública como eixo estruturante da administração, definindo-a como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à entrega de políticas públicas com integridade, transparência e responsabilidade. O *Referencial de governança no setor público*, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), reforça essa perspectiva ao indicar que a boa governança orienta a ação estatal para a realização de resultados em benefício da sociedade, alinhada aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, CF/88).

Dentro desse arcabouço, a transparência ocupa papel central. Abrucio (2007) a descreve como valor democrático indispensável, que reduz a assimetria de informações entre Estado e sociedade e fortalece a confiança mútua. No ordenamento jurídico, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) regulamenta o direito de acesso às informações públicas, distinguindo transparência ativa – quando o poder público divulga dados de forma espontânea em portais oficiais – e transparência passiva – quando fornece informações mediante solicitação. A Lei n. 13.460/2017 amplia esse arcabouço ao garantir aos cidadãos o direito de acompanhar e avaliar os serviços públicos, reforçando a *accountability*.

Portanto, a avaliação da gestão municipal por meio do IEGM deve ser compreendida não apenas como um procedimento técnico de aferição, mas como um mecanismo de governança, transparência e prestação de contas. Ao divulgar resultados padronizados sobre dimensões essenciais da administração, o IEGM fortalece a *accountability*, cria incentivos à boa gestão e potencializa o controle social.

2.3 O IEGM COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

O IEGM é uma ferramenta de mensuração do desempenho municipal nas principais áreas sob responsabilidade constitucional dos entes locais. Desenvolvido em 2015 pelo TCE/SP e adotado nacionalmente sob coordenação do IRB, o IEGM integra a Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon) e tem como propósito avaliar, de forma padronizada, a efetividade da gestão pública municipal.

As informações que compõem o IEGM estão distribuídas em sete dimensões dedicadas às respectivas áreas temáticas:

Quadro 1 – Índices temáticos do IEGM

Dimensão	Objeto de análise	Fonte
i-Educ	Ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal	Quesitos específicos relativos à educação infantil, creches, pré-escolas e ao Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais), e informações retiradas do Censo Escolar.
i-Saúde	Ações sobre a gestão da Saúde Pública Municipal	Quesitos específicos voltados à Atenção Primária à Saúde (APS).
i-Planej	Comparação entre planejamento e execução	Quesitos específicos sobre o planejamento.
i-Fiscal	Execução financeira e orçamentária; manutenção dos limites legais estabelecidos; as decisões em relação à aplicação de recursos vinculados; e a transparência da administração municipal	Quesitos específicos da gestão fiscal.
i-Cidade	Ações do município de prevenção e enfrentamento de sinistros e desastres	Quesitos específicos sobre medidas de proteção e interrelacionamento com outros órgãos de suporte.
i-Amb	Ações sobre o meio ambiente	Quesitos específicos de meio ambiente.
i-GovTI	Uso dos recursos de Tecnologia da Informação	Quesitos sobre o uso dos recursos de Tecnologia da Informação.

Fonte: adaptado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2024).

O índice geral do IEGM é obtido a partir da média ponderada das notas de cada uma das sete dimensões, e os critérios de ponderação são definidos com base em critérios de materialidade, conforme descrito na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Peso por dimensões do IEGM

Dimensão	Peso
i-Cidade	5%
i-GovTI	5%
i-Amb	10%
i-Fiscal	20%
i-Planej	20%
i-Saúde	20%
i-Educ	20%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2024).

O IEGM divulga as notas obtidas por seus municípios em cinco faixas de resultados, evitando a exposição numérica de *ranking*. Elas são categorizadas conforme os critérios apresentados no Quadro 2:

Quadro 2 – Faixas de resultado do IEGM

Notas	Critérios	Descrição
A	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A	Altamente efetiva
B+	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima	Muito efetiva
B	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima	Efetiva
C+	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima	Em fase de adequação
C	IEGM menor ou igual a 49,99%	Baixo nível de adequação

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2024).

Cada uma dessas dimensões é avaliada por meio de questionários eletrônicos, que reúnem quesitos específicos de gestão, alimentados por informações declaradas pelos próprios municípios e complementadas com bases de dados oficiais, como Censo Escolar e Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS).

O diferencial do IEGM está na combinação entre dados autodeclarados e processo de validação externa realizado pelos Tribunais de Contas, o que confere maior fidedignidade ao resultado. Esse processo pode incluir análise documental, verificações em bases externas e visitas *in loco*. A partir disso, é atribuída uma nota para cada dimensão e, por meio de média ponderada, uma nota geral para o município, categorizada em faixas: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação).

O IEGM se propõe a captar o esforço da gestão municipal, ou seja, as condições institucionais, operacionais e administrativas que sustentam a entrega de políticas públicas. No entanto, reconhece que os resultados não dependem exclusivamente da ação do gestor, sendo influenciados por aspectos socioeconômicos e estruturais do território. Por isso, o modelo de análise do IEGM busca integrar esforço, contexto e resultado.

Estudos como o de Taveira e Santos (2024) mostram que o IEGM também pode ser utilizado como instrumento de diagnóstico setorial, como no caso da gestão ambiental e da prevenção de desastres, demonstrando como as notas atribuídas em determinadas dimensões são indicativos de fragilidades estruturais ou de falta de prioridade política.

A construção de uma cultura avaliativa na administração pública requer instituições capazes de coletar, analisar e utilizar dados de forma sistemática e transparente. Segundo Spink (2013), tal cultura não se limita ao cumprimento de normas, mas envolve uma mentalidade voltada para resultados, aprendizado e

aprimoramento contínuo.

O fortalecimento de uma cultura avaliativa na administração pública está diretamente relacionado ao uso sistemático de instrumentos como o IEGM. Essa cultura envolve a produção e o uso de informações para a tomada de decisão, a promoção da transparência ativa e a responsividade da gestão em relação às demandas sociais.

O IEGM disponibiliza anualmente uma base de dados atualizada sobre a gestão municipal, sendo uma das maiores plataformas públicas de informações administrativas do país. Sua estrutura favorece o uso por pesquisadores, órgãos de controle, sociedade civil e pelo próprio gestor público. Ao tornar público o desempenho das gestões locais, o índice também potencializa o controle social e a participação cidadã.

Por sua capilaridade, atualização contínua e padronização nacional, o IEGM se consolida como uma política pública de governança, com capacidade de induzir melhorias reais na administração municipal e de contribuir para a promoção de uma gestão mais transparente, responsiva e orientada a resultados.

2.4 EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

O conceito de efetividade ocupa posição central no debate sobre avaliação governamental. Para Castro (2006), efetividade é a capacidade de transformar recursos e ações estatais em benefícios concretos para a sociedade, indo além da legalidade e da economicidade. Nesse sentido, não basta que o gasto seja regular ou eficiente; é necessário que ele produza resultados alinhados às necessidades sociais.

O IEGM, ao integrar esforço (ações do gestor), contexto (características socioeconômicas do município) e resultado (indicadores aferidos), traduz esse conceito de forma operacional. Ele permite medir não apenas a conformidade da gestão com normas, mas também sua capacidade de gerar impacto positivo na vida da população.

Spink (2013) ressalta que o fortalecimento de uma cultura avaliativa no setor público está diretamente relacionado ao uso sistemático de instrumentos de monitoramento e análise de resultados. Essa cultura envolve aprendizado institucional, transparência e orientação contínua para resultados. Nesse mesmo sentido, a *accountability* democrática exige que a efetividade seja tratada como medida de legitimidade da ação estatal, reforçando a confiança entre Estado e sociedade.

Ao divulgar anualmente os resultados das sete dimensões da gestão municipal, o IEGM se consolida como instrumento de governança e de avaliação da efetividade, permitindo comparações temporais, diagnósticos setoriais e a indução de melhorias estruturais.

2.5 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE

A validação dos dados declarados pelos municípios no IEGM é realizada pelos Tribunais de Contas estaduais e constitui uma extensão da competência prevista no Art. 71 da Constituição Federal, que estabelece o princípio das fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública sob os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, conforme se transcreve no Artigo 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o poder público responda.

O Artigo 71 da Constituição Federal outorga aos Tribunais de Contas competência para exercer o controle externo da administração pública, incluindo a apreciação de contas de governo, auditorias operacionais e fiscalização da aplicação de recursos públicos:

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

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe;

IX – avaliar a eficácia dos sistemas de controle interno e o cumprimento das metas previstas nos planos plurianuais e nos orçamentos.

Assim, a avaliação da efetividade da gestão pública mediante indicadores, como o IEGM, e a validação das informações declaradas pelos gestores públicos inserem-se na competência constitucional dos Tribunais de Contas para realizar auditorias operacionais e promover o controle da eficácia das ações governamentais.

Cada Tribunal de Contas estadual possui legislação orgânica própria. No caso do TCE/AL, por exemplo, a Lei Estadual n. 8.790/2022 dispõe sobre sua organização, atribuindo-lhe competência para:

Art. 1º, inciso IV – Realizar auditorias de natureza operacional e de desempenho, com vistas a avaliar a efetividade da gestão pública.

Art. 3º, inciso I – Orientar e fiscalizar os atos de gestão praticados pelos administradores públicos, inclusive mediante avaliação de resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade.

O IEGM é regulamentado por manuais e resoluções técnicas do Instituto Rui Barbosa (IRB), que orientam os Tribunais de Contas para a aplicação do índice e padronizam o processo de validação das informações.

Essa normatização se fundamenta na competência dos Tribunais de Contas para realizar auditorias operacionais (Art. 71, Incisos IV e IX, da CF/88) e para atuar de forma pedagógica na indução de boas práticas de governança.

Trata-se de uma atuação orientada não apenas à legalidade, mas também à análise de resultados e de desempenho. Essa prática de controle externo com foco na efetividade representa um avanço em direção a um modelo de fiscalização baseado em evidências.

Assim, os Tribunais de Contas passam a desempenhar não apenas um papel fiscalizador, mas também pedagógico e indutor de boas práticas, ao utilizarem o IEGM como instrumento de diálogo com os gestores e de orientação para melhoria da gestão. A validação dos dados, nesse sentido, é etapa fundamental para garantir a integridade da avaliação e a confiança no resultado divulgado à sociedade.

2.6 DIÁLOGO COM A LITERATURA INTERNACIONAL: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E GOVERNANÇA

A experiência examinada neste estudo – validação *in loco* das respostas do IEGM – dialoga diretamente com a literatura internacional de medição de desempenho, gestão por resultados e governança pública. No plano conceitual, o IEGM se insere no arcabouço de *performance measurement* e *performance management*, no qual medir é condição necessária para aprender, decidir e prestar contas (Behn, 2003; Van Dooren; Bouckaert; Halligan, 2015). Em tal perspectiva, indicadores confiáveis são insumos para o ciclo de gestão: definição de objetivos, mensuração, análise, realimentação de decisões e aprendizado organizacional (Moynihan, 2008; Kusek; Rist, 2004). A etapa de validação adotada pelo TCE/AL reforça precisamente o elo entre medição e gestão, ao reduzir incertezas e variações indesejadas nos dados administrativos – condição destacada pelos referenciais internacionais como pré-requisito de um sistema de avaliação funcional (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019).

Estudos comparados mostram que sistemas de metas e indicadores podem induzir tanto melhorias quanto comportamentos oportunistas (Bevan; Hood, 2006). A literatura associa esse risco ao enunciado de Goodhart: quando uma medida vira alvo, tende a deixar de ser uma boa medida. Para mitigar tais distorções, são recomendadas estratégias de verificação externa e triangulação de evidências, como auditorias de desempenho e checagens documentais (Van Dooren; Bouckaert; Halligan, 2015). A prática de validação do IEGM – com reclassificação de respostas – opera como antídoto institucional ao *gaming*, alinhado ao que a literatura sugere.

A literatura de *data quality* enfatiza dimensões como acurácia, completude, consistência, atualidade e rastreabilidade (Wang; Strong, 1996; Batini; Scannapieco, 2006). No caso do IEGM, os achados deste estudo – maior incidência de inconsistências nas dimensões Educação e Meio Ambiente – podem ser

interpretados como sinais de fragilidade sistêmica em determinadas dimensões de qualidade. A validação *in loco* incrementa a confiabilidade ao exigir evidências verificáveis e padronizar interpretações, reduzindo erro de mensuração e variância indevida entre municípios.

Autores como Bovens (2007) e Schillemans (2015) distinguem formas de *accountability* (política, legal, administrativa e social), ressaltando a importância de mecanismos horizontais de controle. O papel exercido pelos Tribunais de Contas no Brasil se alinha à função das Supreme Audit Institutions (SAIs) no cenário internacional, que, à luz do *framework* da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) – Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)/Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai (IFPP) –, realizam auditorias operacionais para avaliar economicidade, eficiência e eficácia de políticas (Intosai, 2019). Ao validar o IEGM, o TCE/AL atua como SAI no componente *assurance* da informação utilizada para governar, ampliando a legitimidade do indicador perante sociedade e gestores (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019).

A comparação internacional ajuda a situar o IEGM. Nos Estados Unidos, a Government Performance and Results Act (GPRA)/Government Performance and Results Act Modernization Act (GPRAMA) institui planos e relatórios de desempenho com acompanhamento do Government Accountability Office (GAO), fortalecendo o componente de verificação (Moynihan, 2008). No Reino Unido, a trajetória que inclui Best Value Performance Indicators e a Comprehensive Performance Assessment evidenciou ganhos e também riscos de *gaming* (Bevan; Hood, 2006; Pollitt; Bouckaert, 2011). Na América Latina, iniciativas como o Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), da Colômbia, e o Sistema de Evaluación y Control de Gestión (Chile) combinaram monitoramento de resultados com avaliações externas (Kusek; Rist, 2004; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019). O IEGM, com validação *in loco*, aproxima-se desse modelo métrica + verificação + uso, elevando o patamar de governança dos dados municipais.

Os focos temáticos do IEGM também encontram respaldo em referenciais globais. Na dimensão Cidades/Defesa Civil, o Marco de Sendai recomenda planos e governança de riscos como elementos verificáveis (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015). Em Educação e Saúde, organismos internacionais – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)/ Instituto de Estatística da Unesco (UIS); Organização Mundial de Saúde (OMS) – enfatizam coerência entre cadastros administrativos e evidências documentais como condição para confiabilidade – coerência que a validação busca assegurar.

Três implicações emergem: (i) validação como parte do desenho do indicador, não mero apêndice (Bevan; Hood, 2006; Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle, 2019); (ii) identificação de padrões de inconsistência por dimensão como *feedback* estruturado para ajustes metodológicos (Moynihan, 2008; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019); (iii) fortalecimento da cultura de dados e integridade, ao reforçar consistência, completude e rastreabilidade (Wang; Strong, 1996; Hood; Heald, 2006).

Em síntese, os achados empíricos deste artigo são consistentes com a literatura internacional, que identifica maior risco de falhas em áreas de alta complexidade administrativa. O mecanismo de validação do IEGM reproduz boas práticas reconhecidas globalmente (auditoria de desempenho, triangulação, uso público dos critérios), elevando a confiabilidade do indicador e fortalecendo a governança municipal.

3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa documental, de abordagem quantitativa e descritiva. Segundo Gil (2008), a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam tratamento analítico aprofundado, permitindo novas interpretações. A abordagem quantitativa, conforme Lakatos e Marconi (2017), utiliza técnicas estatísticas para mensurar variáveis e identificar padrões em fenômenos sociais. Já a pesquisa descritiva, de acordo com Vergara (2013), objetiva relatar as características de determinada população ou fenômeno, sem manipulação de variáveis, permitindo a análise da realidade tal como se apresenta.

A base de dados utilizada foi o documento “Controle de alteração das respostas – IEGM 2025”, consolidado pelo TCE/AL, que contém os resultados do processo de validação das respostas do IEGM referentes ao exercício de 2024, apurado em 2025.

3.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA

O processo de validação foi realizado por meio de visitas técnicas *in loco* a 36 municípios selecionados pelo TCE/AL. A escolha da amostra atendeu a critérios técnicos de materialidade, relevância, oportunidade e risco, contemplando municípios que não responderam ao índice em 2024 e aqueles que apresentaram notas discrepantes em relação à média estadual.

Durante as visitas, as equipes técnicas solicitaram documentos comprobatórios que fundamentassem as respostas declaradas nos questionários. As dimensões auditadas e o número de perguntas validadas em cada uma foram:

- i-Educ (Educação): 15 perguntas;
- i-Saúde (Saúde): 12 perguntas;
- i-Amb (Meio Ambiente): 5 perguntas;
- i-Cidade (Defesa Civil): 5 perguntas.

Cada resposta foi classificada em três categorias:

- Confirmada: quando o conteúdo declarado correspondia à documentação apresentada;

- Alterada: quando houve divergência entre o declarado e os documentos, exigindo ajuste;
- Não confirmada: quando não foi possível comprovar a resposta com documentação adequada.

3.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

Os dados validados foram organizados em planilhas eletrônicas e tratados estatisticamente. Inicialmente, foram calculadas as frequências absolutas e relativas de cada categoria de resposta em cada dimensão. Em seguida, realizou-se uma análise comparativa entre dimensões, identificando quais áreas apresentaram maior consistência e quais concentraram as principais fragilidades.

Por fim, foi elaborada uma síntese percentual das inconsistências (soma das respostas alteradas e não confirmadas), utilizada como medida de confiabilidade das informações prestadas pelos municípios.

3.3 DELIMITAÇÃO E LIMITAÇÕES

O estudo abrangeu apenas os 36 municípios validados em 2025, não sendo, portanto, generalizável para o conjunto dos 102 municípios alagoanos. Ainda assim, por adotar critérios técnicos de seleção e contemplar municípios com risco ou relevância, a amostra possui representatividade suficiente para identificar tendências e fragilidades recorrentes na gestão municipal.

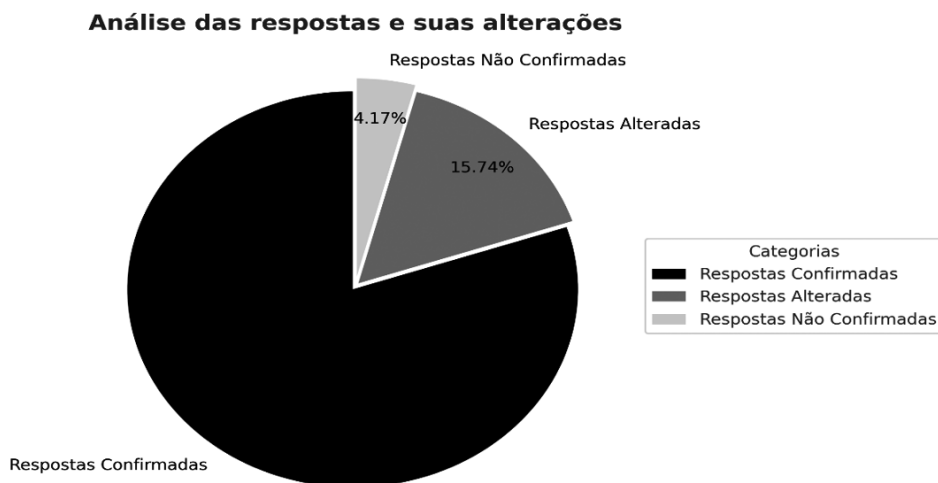
A seguir, a análise dos resultados é apresentada com base nas evidências mais frequentes encontradas nos relatórios, sem citar os nomes dos municípios, conforme solicitado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O processo de validação das respostas do IEGM em 2025, conduzido pelo TCE/AL, abrangeu 36 municípios, selecionados com base em critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Foram auditadas 15 perguntas da dimensão i-Educ, 12 da i-Saúde, 5 do i-Amb e 5 de i-Cidade. As validações ocorreram *in loco*, com solicitação de documentos comprobatórios para cada resposta declarada pelos municípios, conferindo maior rigor metodológico e fidedignidade às informações.

O consolidado geral do processo de validação evidencia que, do total de 1.332 respostas auditadas, 80,09% foram confirmadas, 15,74%, alteradas, e 4,17%, não confirmadas. Esse resultado reforça a importância da validação, pois, sem essa etapa, haveria risco de superestimação da efetividade da gestão municipal.

Gráfico 1 – Análise das respostas e suas alterações



Fonte: elaborado pelos autores (2025).

4.1 EDUCAÇÃO

A dimensão Educação foi a que apresentou o maior número absoluto e proporcional de inconsistências. Das 540 respostas auditadas, apenas 377 foram confirmadas (69,8%), enquanto 122 foram alteradas (22,6%) e 41, não confirmadas (7,6%). As fragilidades nos sistemas de registro e a falta de alinhamento com bases de dados oficiais foram as principais causas.

- Evidências mais frequentes:
 - a. Divergência em dados de pessoal: Uma inconsistência recorrente foi a divergência no quantitativo de pessoal, como o número de professores com graduação ou pós-graduação, que frequentemente precisou ser corrigido após a análise da folha de pagamento e outros relatórios de Recursos Humanos. O mesmo ocorreu com o valor do piso salarial dos professores, que em diversos casos foi declarado incorretamente e ajustado pela equipe de auditoria;
 - b. Comprovação de planos municipais: Outro ponto de ajuste comum foi a comprovação de planos municipais. Em alguns casos, os municípios declaravam possuir planos formalizados por lei, quando, na verdade, dispunham apenas de planos de ação sem o devido respaldo legal, o que levava à alteração da resposta. Também foram encontrados casos em que os *links* para os planos declarados não

estavam funcionando ou direcionavam para páginas incorretas, exigindo correção;

- c. Conselhos de educação: Em alguns municípios, o funcionamento dos conselhos municipais de educação escolar estava formalmente instituído, mas sem atas de reuniões recentes, evidenciando fragilidade de atuação. A ausência de registros reforça a limitação dos sistemas administrativos locais.

4.2 SAÚDE

Na dimensão Saúde, que contemplou 432 respostas, 346 foram confirmadas (80,1%), 68, alteradas (15,7%), e 18, não confirmadas (4,2%). Apesar do resultado relativamente melhor em comparação à Educação, cerca de um quinto das informações prestadas apresentou inconsistências. As divergências mais comuns estavam relacionadas à comprovação documental de prazos e procedimentos.

- Evidências mais frequentes:
 - a. Cumprimento de prazos legais: Divergências relacionadas ao cumprimento de prazos legais, como as datas de aprovação do Plano Municipal de Saúde ou da Programação Anual de Saúde, foram frequentemente identificadas, exigindo a alteração das respostas com base nos documentos oficiais. A apresentação dos relatórios trimestrais em audiência pública também foi um ponto de ajuste, com respostas sendo alteradas quando a comprovação documental mostrava que a apresentação ocorreu fora do prazo;
 - b. Implementação de sistemas: Foi comum encontrar respostas que afirmavam a utilização de sistemas eletrônicos, como o de registro de frequência dos profissionais, que acabavam não sendo confirmadas por ainda estarem em fase de implantação durante o exercício avaliado;
 - c. Natureza da participação social: A participação dos Conselhos de Saúde foi outro ponto de análise. Em certos casos, a resposta foi alterada para refletir com mais precisão a natureza dessa participação, como quando a evidência mostrava que o conselho apenas aprovava as propostas da gestão, em vez de participar ativamente da construção das diretrizes.

As inconsistências identificadas na atenção básica sugerem impacto direto sobre a capacidade de planejamento municipal. A divergência de dados compromete não apenas a fidedignidade do IEGM, mas também a alocação de recursos no âmbito do SUS. A ausência de coerência reforça a necessidade de integração sistêmica e de controles internos mais consistentes.

4.3 MEIO AMBIENTE

A dimensão Meio Ambiente auditou 180 respostas, das quais 135 foram confirmadas (75,0%), 36, alteradas (20,0%), e 9, não confirmadas (5,0%). Embora tenha um número menor de questões avaliadas (cinco por município), os resultados revelam uma proporção elevada de inconsistências (25% do total), indicando fragilidades na formalização e na comprovação das políticas ambientais.

- Evidências mais frequentes:
 - a. Informações declaradas incorretamente: Foram encontrados casos em que os municípios declararam não possuir planos de saneamento básico ou de gestão de resíduos sólidos, mas as respostas foram alteradas para “SIM” após a equipe de auditoria constatar a existência desses planos durante a visita, inclusive por meio de consórcios intermunicipais;
 - b. Falta de comprovação documental: A falta de formalização de ações foi uma fragilidade recorrente. Respostas que afirmavam a realização de treinamentos específicos para os servidores da área ambiental foram classificadas como “não confirmadas” por falta de documentos comprobatórios, como portarias ou certificados.

A fragilidade institucional se expressa também pela ausência de integração com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010). Em muitos casos, constatou-se que os municípios até possuem planos de saneamento e de gestão ambiental, porém os gestores responsáveis desconheciam sua existência ou não os utilizavam como instrumentos de planejamento. Essa lacuna de conhecimento e aplicação limita a capacidade de articulação interfederativa e reduz a efetividade das ações ambientais. Tal situação reforça a tese de que o meio ambiente ainda não ocupa lugar central na agenda política dos municípios analisados.

4.4 CIDADES

A dimensão Cidades apresentou o melhor desempenho. Das 180 respostas auditadas, 146 foram confirmadas (81,1%), 28, alteradas (15,6%), e 6, não confirmadas (3,3%). A objetividade das questões facilitou a comprovação, mas a validação ainda se mostrou crucial para corrigir informações e garantir a precisão.

- Evidências mais frequentes:
 - a. Correção de informações: A validação permitiu corrigir declarações em ambos os sentidos. Houve casos em que o município declarou não ter realizado capacitação para agentes de Defesa Civil, mas a resposta foi alterada para “SIM” após a apresentação de evidências documentais;

- b. Precisão na análise do escopo: O processo de validação também serviu para refinar o escopo das respostas. Por exemplo, uma resposta afirmativa sobre treinamento foi alterada para “NÃO” quando se constatou que a capacitação foi oferecida a servidores que não estavam lotados no órgão de Defesa Civil, não atendendo ao critério da pergunta;
- c. Confirmação documental: Na maioria dos casos, a existência de leis de criação para a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (Compdec) e de planos de contingência foi facilmente confirmada por meio da documentação apresentada.

4.5 SÍNTESE COMPARATIVA

A Tabela 2, a seguir, apresenta a síntese dos resultados por dimensão:

Tabela 2 – Resultados por dimensão

Dimensão	Confirmadas	Alteradas	Não confirmadas	Total	% Inconsistências (Alt. + Não conf.)
i-Educ	377 (69,8%)	122 (22,6%)	41 (7,6%)	540	30,2%
i-Saúde	346 (80,1%)	68 (15,7%)	18 (4,2%)	432	19,9%
i-Amb	135 (75,0%)	36 (20,0%)	9 (5,0%)	180	25,0%
i-Cidade	146 (81,1%)	28 (15,6%)	6 (3,3%)	180	18,9%

Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Os dados, subsidiados pelas evidências mais recorrentes, indicam que:

- A Educação é a dimensão mais crítica, com inconsistências frequentes em dados de pessoal e comprovação de planos;
- O Meio Ambiente também apresentou elevada taxa de inconsistências, revelando falhas na formalização e no conhecimento sobre as políticas existentes;
- A Saúde teve resultado intermediário, mas com inconsistências relevantes no cumprimento de prazos e na comprovação de procedimentos;
- A dimensão Cidades obteve o melhor desempenho, embora a validação tenha sido essencial para corrigir informações pontuais.

Para aprofundar a análise, o Quadro 3 relaciona os principais achados empíricos às categorias de risco teórico identificadas na literatura internacional, bem como às respostas institucionais implementadas pelo TCE/AL:

Quadro 3 – Relação entre achados empíricos, riscos teóricos e resposta institucional

Achado empírico (IEGM/AL)	Risco teórico associado	Contramedida na literatura	Como a validação do IEGM responde
Inconsistências em dados de pessoal/planos (Educação)	<i>Gaming</i> /erro de mensuração (Bevan; Hood, 2006)	Verificação externa e triangulação	Checagem documental e reclassificação de respostas
Declarações sem evidência (Meio Ambiente)	Baixa qualidade de dados (Wang; Strong, 1996)	Padrões de qualidade e auditoria	Exigência de portarias/atas/planos válidos
Declarações imprecisas sobre capacitações (Cidades)	Meta sem critério operacional	Crítérios claros e auditoria de desempenho (Intosai, 2019)	Crítérios uniformes e confirmação por documentos/otação

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O Quadro 3 reforça o valor analítico da validação, demonstrando como os achados empíricos se relacionam a riscos teóricos e como a ação do controle externo atua na mitigação desses riscos.

Um exemplo emblemático encontra-se na dimensão Meio Ambiente. Embora alguns municípios possuam planos de saneamento ou de resíduos formalmente instituídos, gestores locais frequentemente desconhecem sua existência ou deixam de utilizá-los como instrumentos de planejamento. Esse cenário materializa o risco de baixa qualidade de dados, conforme descrito por Wang e Strong (1996), em que as informações autodeclaradas carecem de acurácia e consistência. Nesse contexto, a validação *in loco* promovida pelo TCE/AL opera como contramedida institucional: ao exigir documentos formais (leis, atas, portarias), não apenas corrige a resposta, mas também induz gestores a reconhecerem e utilizarem os instrumentos já existentes, fortalecendo a governança de dados e a *accountability*.

De modo semelhante, as inconsistências recorrentes na Educação, como divergências no quantitativo de professores com pós-graduação ou a declaração de planos de ação como se fossem leis formalizadas, ilustram o risco de *gaming* (Bevan; Hood, 2006). Nesses casos, gestores podem manipular informações para melhorar artificialmente os resultados, sem correspondência com melhorias efetivas. A resposta institucional do TCE/AL, baseada em checagem documental e triangulação com folhas de pagamento, relatórios de Recursos Humanos e legislação municipal, atua como antídoto, assegurando que as informações sejam fidedignas e verificáveis.

Por fim, na dimensão Cidades, as respostas imprecisas sobre capacitações revelam o risco de indicadores formulados sem critérios operacionais claros. Um

caso concreto ocorreu quando o município declarou ter realizado capacitação, mas esta não contemplava servidores da Defesa Civil – público-alvo do indicador. A resposta inicial não era totalmente falsa, mas imprecisa. A validação, ao aplicar critérios objetivos e comprovação documental específica, garantiu que a medição fosse fiel à finalidade do indicador, em consonância com os princípios de auditoria de desempenho da Intosai (2019).

Em síntese, a análise dos resultados demonstra que a validação das respostas do IEGM desempenha papel estratégico para a governança municipal. Sem essa etapa, informações inconsistentes poderiam inflar artificialmente os índices de efetividade. Ao exigirem documentação comprobatória, as visitas técnicas mostraram-se eficazes para identificar discrepâncias, corrigir falhas e reforçar a responsabilização dos gestores locais.

Assim, a validação do IEGM não deve ser compreendida apenas como instrumento de fiscalização, mas também como mecanismo de indução de boas práticas administrativas, estimulando os municípios a aprimorarem seus registros, formalizarem políticas públicas e ampliarem a transparência dos processos de gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou o processo de validação das respostas do IEGM realizado pelo TCE/AL em 2025, abrangendo 36 municípios, selecionados a partir de critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. A pesquisa concentrou-se em quatro dimensões do índice – i-Educ, i-Saúde, i-Amb e i-Cidade – e utilizou como fonte as visitas técnicas *in loco*, durante as quais foram solicitados documentos comprobatórios das informações declaradas pelos gestores municipais.

Os resultados demonstraram que, do total de 1.332 respostas auditadas, 80,09% foram confirmadas, 15,74%, alteradas, e 4,17%, não confirmadas. Embora a maioria das respostas tenha sido validada, quase um quarto apresentou algum tipo de inconsistência, sinalizando fragilidades nos registros administrativos e nos mecanismos de controle interno. Destacaram-se a i-Educ, com 30,2% de inconsistências, e a i-Amb, com 25,0%, seguidas por i-Saúde (19,9%) e i-Cidade (18,9%).

Esses achados reforçam a importância do processo de validação como instrumento de comprovação do papel institucional do Tribunal de Contas, que não apenas recebe os dados autodeclarados pelos municípios, mas efetivamente verifica sua veracidade mediante análise documental e inspeção presencial. Ao assegurar que as informações autodeclaradas correspondam à realidade, o tribunal aumenta a credibilidade do IEGM enquanto indicador de efetividade da gestão pública.

Além disso, a possibilidade de verificação externa induz os municípios a responderem ao questionário com maior rigor e responsabilidade, uma vez que os gestores passam a ter consciência de que as informações prestadas podem ser auditadas e confrontadas com documentos oficiais. Assim, a validação funciona não apenas como mecanismo de controle, mas também como incentivo pedagógico,

estimulando a melhoria contínua dos registros administrativos, a transparência das informações e a adoção de boas práticas de governança.

Do ponto de vista teórico, os resultados confirmam a compreensão de que a efetividade da gestão pública não se resume ao cumprimento formal de normas, mas exige a capacidade de transformar recursos em resultados concretos para a sociedade (Castro, 2006; Spink, 2013). Do ponto de vista institucional, a validação do IEGM demonstra o protagonismo dos Tribunais de Contas como indutores de maior responsabilidade administrativa e corresponsabilidade dos gestores municipais no preenchimento das informações.

Como contribuição prática, o estudo evidencia que o IEGM, ao ser submetido a processo de validação, cumpre dupla função: fiscalizatória, ao corrigir inconsistências e evitar superestimações, e formativa, ao induzir os municípios a qualificarem seus sistemas de informação e suas práticas de gestão.

Por fim, é importante registrar duas limitações: (i) a análise restringiu-se a 36 municípios, não representando a totalidade do Estado de Alagoas; e (ii) apenas quatro dimensões foram avaliadas, limitando a abrangência dos achados. Para pesquisas futuras, recomenda-se expandir a amostra e incluir todas as dimensões do IEGM, bem como investigar os impactos da validação sobre a evolução das notas ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Número especial.

BATINI, C; SCANNAPIECO, M. **Data Quality**: concepts, methodologies and techniques. [Amsterdam]: Springer, 2006.

BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.

BEVAN, G.; HOOD, C. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. **Public Administration**, Washington, D. C., v. 84, n. 3, p. 517-538, 2006.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, London, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

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

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

CASTRO, M. H. de. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 13, p. 7-27, 2006.

DRUCKER, P. **Desafios gerenciais para o século XXI.** São Paulo: Pioneira, 1999.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy.** 14. ed. Boston: Pearson, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INTOSAI. **ISSAI 300:** Fundamental Principles of Performance Auditing. Viena: INTOSAI, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Resolução n. 01, de 15 de dezembro de 2014.** Institui o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Brasília, DF: IRB, 2014.

KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System.** Washington, D. C.: World Bank, 2004.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOYNIHAN, D. P. **The Dynamics of Performance Management:** constructing information and reform. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2008.

OECD. **Government at a Glance 2019.** Paris: OECD Publishing, 2019.

PARSONS, W. **Public Policy:** an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform:** a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. 3.

ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC, 2015.

SCHILLEMANS, T. Calibrating public sector accountability: translating experimental findings to public sector accountability. **Public Management Review**, Oxford, v. 17, n. 6, p. 917-936, 2015.

SPINK, P. K. Cultura de avaliação no setor público: avanços e dilemas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 64, n. 3, p. 251-270, 2013.

TAVEIRA, R. S.; SANTOS, R. A. Gestão ambiental e efetividade das políticas públicas: análise orçamentária em municípios alagoanos após as enchentes de 2022. In: LIMA, E. C. P. (coord.). **Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2025. t. 2. p. 337-348. (Coleção Fórum IRB, v. 6).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Governança no Setor Público**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e a políticas públicas. Brasília, DF: TCU: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020.

UNDRR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Geneve: UNDRR, 2015.

VAN DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance Management in the Public Sector**. 2. ed. London: Routledge, 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WANG, R. Y.; STRONG, D. M. Beyond accuracy: what data quality means to data consumers. **Journal of Management Information Systems**, Oxford, v. 12, n. 4, p. 5-33, 1996.

GOVERNANÇA COLABORATIVA NA PRIMEIRA INFÂNCIA: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS

COLLABORATIVE GOVERNANCE IN EARLY CHILDHOOD: THE ROLE OF AUDIT COURTS AS DRIVERS OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

Gilson Araújo¹

Resumo: O artigo analisa o papel dos Tribunais de Contas na governança colaborativa da política pública de primeira infância, marcada pela intersectorialidade das ações, pela extragovernamentalidade dos atores envolvidos e pela complexidade das relações intergovernamentais em um contexto de forte descentralização. A partir da análise documental e estudo de três experiências institucionais – o Comitê Técnico da Primeira Infância do Instituto Rui Barbosa (IRB), a Auditoria Nacional nos Programas de Visitas Domiciliares e o projeto Primeira Infância na Conta Certa, conduzido pelo TCE/PI –, evidencia-se uma transição do controle centrado na conformidade legal para abordagens orientadas por desempenho e resultados. Os achados apontam que os Tribunais de Contas vêm assumindo um papel de inteligência institucional, atuando como indutores de arranjos colaborativos e articuladores de redes intersectoriais e intergovernamentais. O artigo contribui ao evidenciar caminhos para fortalecer a governança e a efetividade da política de primeira infância.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; primeira infância; governança colaborativa; inteligência institucional.

Abstract: This article analyzes the role of Audit Courts in the collaborative governance of early childhood public policy, characterized by the intersectorality of actions, the extragovernmental nature of involved actors, and the complexity of intergovernmental relations in a highly decentralized context. Based on document analysis and the study of three institutional experiences – the Early Childhood Technical Committee of the Rui Barbosa Institute (IRB, in Portuguese), the National Audit of Home Visiting Programs, and the *Primeira Infância na Conta Certa* project led by the Audit Courts of the State of Piauí (TCE/PI, in Portuguese) – the article highlights a shift from legal compliance-based control to approaches guided by performance and results. The findings show that Audit Courts have been assuming a role of institutional intelligence, acting as drivers of collaborative arrangements and articulators of intersectoral and intergovernmental networks. This article contributes by identifying paths to strengthen governance and the effectiveness of early childhood policies.

Keywords: Audit Courts; early childhood; collaborative governance; institutional intelligence.

1 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí.

1 INTRODUÇÃO

A formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância exigem, por sua natureza, abordagens integradas, intersetoriais e intergovernamentais. Essa etapa da vida, que abrange os primeiros seis anos de idade, é amplamente reconhecida pela literatura como decisiva para o desenvolvimento humano (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022; Núcleo Ciência pela Infância, 2024), o que demanda a articulação entre diferentes setores, como saúde, educação, assistência social, cultura e infraestrutura, entre os níveis de governo, União, estados e municípios, e com atores não estatais, como famílias, comunidades, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. No entanto, a estrutura federativa brasileira, marcada por competências concorrentes, desigualdades regionais e fragmentação institucional, impõe obstáculos significativos à coordenação e à cooperação necessárias à efetividade dessas políticas (Abrucio; Franzese, 2007; Franzese, 2010).

Nesse cenário, os Tribunais de Contas (TCs) enfrentam um novo desafio: exercer o controle externo sobre políticas públicas complexas, cujo sucesso depende da interação contínua e coordenada entre múltiplos atores. Mais do que avaliar conformidade normativa, esse tipo de controle requer a compreensão da política em sua totalidade, desde o planejamento até os resultados alcançados. Progressivamente, os TCs vêm incorporando metodologias de auditoria operacional, análise de desempenho, uso de indicadores intersetoriais e práticas de indução à melhoria da gestão. No campo da primeira infância, esse reposicionamento é especialmente relevante, dada a complexidade da política e sua dependência de arranjos intersetoriais e territoriais.

Embora avanços importantes já tenham sido observados nesse campo, ainda é incipiente a reflexão teórica e empírica sobre o papel dos TCs nessas políticas sociais. Assim, este artigo busca preencher essa lacuna ao analisar como os TCs podem atuar como órgãos de inteligência institucional, contribuindo não apenas para a fiscalização, mas também para o fortalecimento da governança pública e da efetividade das ações voltadas à primeira infância. Adota-se como referência o modelo de governança colaborativa proposto pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2022), que enfatiza três dimensões centrais: intergovernamentalidade, intersetorialidade e extragovernamentalidade.

Diante disso, o objetivo geral deste estudo é refletir sobre o potencial dos TCs como atores estratégicos da governança colaborativa da política de primeira infância no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se discutir os limites do modelo tradicional de controle em contextos federativos e intersetoriais; apresentar experiências concretas de atuação indutora dos tribunais; e analisar de que forma esses órgãos podem contribuir para alinhar o ciclo das políticas públicas à lógica da proteção integral e da gestão orientada por resultados.

Para alcançar esses objetivos, o artigo está estruturado em cinco partes. Após esta introdução, o segundo item apresenta o marco conceitual sobre governança colaborativa e o papel emergente dos TCs como instâncias de inteligência institucional. O terceiro item analisa três experiências concretas: o Comitê Técnico

da Primeira Infância do Instituto Rui Barbosa (IRB), a Auditoria Nacional Coordenada nos Programas de Visitas Domiciliares e o projeto Primeira Infância na Conta Certa, conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). O quarto item discute como os TCs se situam nos três eixos da governança colaborativa e quais os caminhos possíveis para consolidar essa nova função estratégica. Por fim, o quinto item apresenta as considerações finais, destacando os principais achados, suas implicações e oportunidades para pesquisas futuras.

2 MARCO CONCEITUAL

A formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância exigem abordagens que deem conta da sua complexidade, intersetorialidade e caráter federativo. Para compreender os desafios e caminhos possíveis nesse campo, este marco conceitual está organizado em dois subitens. O primeiro (2.1) trata da governança colaborativa, um modelo que se contrapõe à lógica hierárquica e fragmentada tradicional e propõe a construção de arranjos mais integrados, participativos e orientados a resultados. O segundo (2.2) discute o papel dos TCs nesse novo contexto, destacando sua transição de agentes fiscalizadores para “nós articuladores” em redes públicas de governança, capazes de induzir boas práticas, promover a inteligência institucional e fortalecer a sustentabilidade das políticas públicas voltadas à primeira infância.

2.1 GOVERNANÇA COLABORATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

A governança, no campo das políticas públicas, refere-se ao formato do processo decisório e às formas de articulação entre os diferentes atores envolvidos no ciclo de uma política (Peters, 2015). Ela é composta por um conjunto de elementos que estruturam a ação pública, tais como o arcabouço legal, as arenas de deliberação, os mecanismos de comunicação e integração, os instrumentos de avaliação e aprendizado, além dos valores que orientam as práticas institucionais (Peters, 2015).

Nesse cenário, a governança colaborativa representa um paradigma contemporâneo de organização e condução das políticas públicas, especialmente em contextos marcados por complexidade institucional, multiplicidade de atores e interdependência entre setores e níveis de governo (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022). Trata-se de um modelo que se distancia das lógicas hierárquicas e fragmentadas tradicionais, priorizando a construção compartilhada de objetivos, o diálogo contínuo entre formuladores, implementadores e partes interessadas, bem como a retroalimentação do processo decisório com base em resultados e evidências (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022). Nesse modelo, a governança deixa de ser apenas um arranjo técnico-administrativo e passa a ser compreendida como um arcabouço de legitimidade, que articula instrumentos de gestão, coalizões estratégicas e espaços institucionais de pactuação.

Para além de boas intenções cooperativas, a governança colaborativa

exige condições concretas para seu funcionamento. Experiências bem-sucedidas estão ancoradas em três pilares de gestão: a orientação por resultados (com metas, indicadores e mecanismos de avaliação); a valorização das pessoas (com formação, engajamento e responsabilização); e a organização eficiente dos processos operacionais (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022). A articulação consistente entre esses elementos termina por fortalecer as capacidades estatais, sobretudo nos municípios, que são os entes mais demandados e, ao mesmo tempo, os mais frágeis institucionalmente no federalismo brasileiro (Araújo, 2023).

As capacidades estatais podem ser compreendidas em três dimensões complementares. A capacidade analítica refere-se à habilidade de interpretar dados, formular diagnósticos precisos e tomar decisões baseadas em evidências, o que é essencial, por exemplo, para planejar ações integradas na primeira infância. A capacidade operacional, por sua vez, está relacionada à infraestrutura organizacional, aos recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis, bem como à eficiência dos fluxos e procedimentos internos. Já a capacidade política diz respeito à habilidade de mobilizar atores, construir legitimidade e sustentar coalizões estratégicas para garantir a continuidade das ações, mesmo em contextos de mudança de governo. Essas três dimensões se expressam nos níveis individual (competências dos profissionais), organizacional (estrutura e cultura das instituições) e sistêmico (marcos regulatórios, incentivos, redes e arranjos intergovernamentais), sendo indispensáveis para que a governança colaborativa se efetive como prática institucional duradoura e eficaz (Araújo, 2023).

Esse modelo colaborativo é particularmente relevante quando se trata de problemas públicos complexos, também chamados de *wicked problems*. Um exemplo é a política pública da primeira infância, que envolve determinantes múltiplos e interdependentes – como pobreza, insegurança alimentar, acesso desigual a serviços de saúde e educação, violência e discriminação –, os quais interagem de forma persistente e cumulativa ao longo do tempo (Núcleo Ciência pela Infância, 2024). É justamente essa natureza intrincada e multifatorial que demanda respostas intersetoriais e integradas, capazes de articular diferentes saberes, políticas e instituições em torno de um propósito comum. Sem capacidades estatais fortalecidas, especialmente nos municípios, a resposta tende a ser fragmentada, pouco efetiva e de baixa sustentabilidade. Assim, fortalecer essas capacidades torna-se pré-condição para que a governança colaborativa transite do plano retórico para a prática cotidiana da gestão pública.

Nesse contexto, emerge a importância de modelos referenciais que orientem a ação pública de maneira estruturada e sistêmica. O modelo do cuidado integral (*nurturing care framework*), desenvolvido por organismos internacionais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), é uma das referências para a formulação de políticas públicas nesse campo. Ele propõe a integração de cinco domínios fundamentais para o desenvolvimento infantil: boa saúde, nutrição adequada, oportunidades de aprendizado, cuidado responsivo e segurança e proteção (Who; Unicef; Wbg, 2018). Ainda que cada um desses domínios seja relevante, nenhum deles, isoladamente, é suficiente. Ao contrário: o desalinhamento de um único componente pode comprometer todo

o sistema de cuidado e afetar os desenvolvimentos cognitivo, emocional e social da criança (Núcleo Ciência pela Infância, 2024). Daí a necessidade de políticas que não apenas coexistam em diferentes setores, mas que sejam efetivamente intersetoriais, isto é, planejadas, executadas e monitoradas de forma coordenada.

É nesse cenário que a governança colaborativa voltada à primeira infância adquire contornos específicos, estruturando-se a partir de um tripé analítico composto por três dimensões interdependentes: intergovernamentalidade, intersetorialidade e extragovernamentalidade (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022). Essas dimensões funcionam como eixos que organizam a ação pública de forma integrada, reconhecendo a complexidade da atenção à primeira infância e a necessidade de articulação entre diversos níveis, setores e atores do Estado e da sociedade.

A intergovernamentalidade diz respeito à coordenação federativa entre União, estados e municípios, com reconhecimento da centralidade dos entes locais na execução das políticas públicas. Essa dimensão pressupõe a criação de instâncias formais de pactuação, como comitês intergovernamentais e fóruns de cooperação, bem como o compartilhamento de boas práticas, o apoio técnico e financeiro continuado aos municípios, e a disseminação de modelos de gestão exitosos, capazes de promover equidade territorial e reduzir desigualdades regionais (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

A intersetorialidade, por sua vez, exige a superação da lógica segmentada que ainda prevalece na administração pública, em que cada setor atua de forma isolada e com baixa comunicação horizontal. Essa dimensão demanda tanto o fortalecimento técnico dos setores (educação, saúde, assistência social, entre outros) quanto a institucionalização de estruturas integradoras, como comitês intersetoriais, grupos de trabalho e câmaras técnicas. Tais espaços devem promover o alinhamento de agendas, o compartilhamento de dados, a integração de serviços e o planejamento conjunto, promovendo uma resposta mais eficaz às múltiplas demandas da infância (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

Por fim, a extragovernamentalidade amplia o escopo da governança colaborativa ao incluir a participação de outros poderes, órgãos de controle, sociedade civil organizada e setor privado, reconhecendo seu papel na qualificação da política pública. Essa dimensão valoriza práticas de *advocacy*, mecanismos de escuta social, ações de controle social e a atuação dos conselhos de direitos como formas de promover transparência, *accountability* e corresponsabilidade na agenda da primeira infância. Assim, a extragovernamentalidade reforça a legitimidade das ações estatais e potencializa sua efetividade ao ancorá-las em uma lógica de diálogo e pactuação social (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

A efetivação prática desse modelo de governança colaborativa encontra respaldo em experiências brasileiras, como o Programa Infância Melhor (PIM), criado no Rio Grande do Sul em 2003, e o programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (Suas), política federal instituída em 2016 com o nome “Programa Criança Feliz”. O PIM é uma política pública intersetorial pioneira no Brasil, voltada à promoção do desenvolvimento integral na primeira infância, com foco em visitas domiciliares realizadas por equipes capacitadas e integradas. Já o Criança Feliz, inspirado em parte na metodologia do PIM, tem abrangência

nacional e atua por meio de visitas domiciliares regulares a famílias beneficiárias de programas sociais, articulando ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos (Núcleo Ciência pela Infância, 2024). Ambos os programas são exemplos de iniciativas que demandam forte articulação federativa, atuação intersetorial e engajamento comunitário, compondo, na prática, os três pilares da governança colaborativa (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

Por meio dessas experiências, evidencia-se que a implementação de políticas públicas para a primeira infância exige muito mais do que boas ideias ou diretrizes bem-intencionadas. Ela demanda uma estrutura de governança composta por mecanismos formais de articulação, cultura institucional de cooperação, capacidade técnica e liderança política para sustentar ações coordenadas e orientadas por resultados.

Nesse contexto, a atuação dos TCs ganha relevância estratégica não apenas na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, mas como agentes indutores de boas práticas, promotores do controle orientador e parceiros na construção de políticas públicas baseadas em evidências. É o que se examinará no item a seguir.

2.2 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

O modelo federativo brasileiro estabelece competências comuns e concorrentes entre os entes da federação, o que resulta em um cenário de interdependência institucional na formulação e na implementação das políticas públicas. Essa configuração se intensificou após a Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos sociais e atribuiu aos municípios um papel central na execução das políticas públicas, sem, no entanto, redefinir com precisão os mecanismos de coordenação e financiamento federativo (Arretche, 2004). Como resultado, observa-se um aumento da complexidade institucional e da fragmentação das responsabilidades públicas (Araújo; Passos, 2021), especialmente em áreas de atuação transversal, como a política para a primeira infância.

Historicamente, essas políticas têm operado sob uma lógica multicentralizada, conforme descrita por Paul Baran (1964), em que o poder decisório e a autoridade administrativa não estão concentrados em um único centro de comando, mas distribuídos entre diversos núcleos intermediários, que mantêm algum grau de conexão com um centro mais amplo, geralmente o governo federal. Essa configuração cria múltiplos pontos de decisão relativamente autônomos, que operam de forma simultânea, mas nem sempre coordenada. No contexto da administração pública brasileira, essa estrutura se traduz em níveis hierárquicos e mecanismos formais de comando que dificultam a transversalidade, a participação equitativa e a autonomia dos diversos atores envolvidos no ciclo da política (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022; Núcleo Ciência pela Infância, 2024). Essa organização fragmenta os processos decisórios, mesmo quando diferentes ações se destinam ao mesmo público ou território.

As ações voltadas à primeira infância ilustram esse desafio. Elas não se ajustam

a fronteiras administrativas rígidas e requerem arranjos institucionais capazes de articular diferentes esferas de governo – União, estados e municípios –, bem como múltiplos setores, como saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos. Além disso, demandam o envolvimento de organizações da sociedade civil, instâncias de controle social e órgãos de fiscalização (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022). A ausência de mecanismos estruturados de coordenação entre esses diversos atores reduz a eficácia das políticas e compromete sua continuidade e impacto.

O desafio contemporâneo da governança colaborativa está em deslocar essas práticas multacentralizadas para redes distribuídas, em que o conhecimento, a decisão e a ação emergem da interação horizontal entre os “nós da rede”, isto é, os sujeitos da política: gestores públicos, profissionais de diferentes áreas, conselhos, sociedade civil, órgãos de controle, entre outros. Essa transição amplia o potencial da aprendizagem coletiva, promovendo ambientes institucionais baseados em confiança, diversidade e reconhecimento da legitimidade das experiências locais.

Essa perspectiva encontra base epistêmica na Biologia do Conhecer, desenvolvida por Humberto Maturana e Francisco Varela (1980), uma abordagem que compreende a cognição como um fenômeno biológico-relacional, fundamentado na linguagem e nas emoções, e concebe a aprendizagem como um processo de convivência e de acoplamento estrutural com o meio. A transmissão linear e hierárquica do conhecimento dá lugar à construção conjunta de sentidos e à valorização das interações sociais como condição para a emergência de saberes compartilhados (Maturana, 2001).

Aplicada à governança da primeira infância, essa concepção exige uma reformulação do papel das instituições públicas, inclusive dos TCs. Longe de atuarem como centros de comando, portadores exclusivos de um saber técnico-normativo, esses órgãos são chamados a se reconhecer como “nós articuladores” em redes públicas de governança, capazes de mediar relações, integrar perspectivas diversas e fomentar ambientes institucionais mais participativos e orientados a resultados coletivos.

A literatura recente sobre controle externo já aponta nessa direção. Estudos como os de Locken (2017) e documentos do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2010) destacam a necessidade de superar o modelo centrado exclusivamente na legalidade e na conformidade procedimental, típico de uma abordagem burocrática e reativa. Em vez de se restringirem à verificação do cumprimento formal de normas, prazos e procedimentos, os órgãos de controle são convocados a atuar de forma mais estratégica, preventiva e orientada por resultados. Nesse contexto, ganha força o controle participativo, que reconhece o valor do diálogo institucional, da escuta ativa e da produção de conhecimento aplicado como instrumentos de qualificação das políticas públicas. Tal abordagem visa não apenas apontar falhas, mas fomentar soluções, apoiar a aprendizagem organizacional e induzir a melhoria contínua dos processos de gestão (Gomide; Pereira; Machado, 2018). O controle participativo amplia o foco da fiscalização para além da detecção de irregularidades, incorporando dimensões como efetividade, equidade e sustentabilidade, com base em evidências e indicadores de desempenho.

Esse reposicionamento amplia o escopo da atuação dos TCs. De agentes fiscalizadores formais passam a ser promotores da boa governança, atuando junto aos gestores públicos não como antagonistas, mas como parceiros críticos na construção de soluções integradas para problemas públicos complexos. Por meio de auditorias operacionais, fiscalizações temáticas e recomendações estratégicas, os TCs podem induzir arranjos colaborativos, fortalecer capacidades institucionais locais, monitorar resultados e estimular a continuidade de políticas bem-sucedidas, mesmo em contextos de alternância política. Como “nós articuladores” em redes de governança, tornam-se fundamentais na tradução entre diferentes linguagens institucionais, na mobilização de dados e indicadores, na geração de insumos técnicos qualificados e na mediação de pactos intersetoriais e intergovernamentais. Esse novo papel exige dos TCs uma postura mais proativa, responsiva e integrada aos ciclos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

A aplicação dessa lógica ao campo da primeira infância é especialmente pertinente. Como discutido no item anterior, trata-se de uma política que enfrenta problemas complexos e multicausais – os chamados *wicked problems* (Núcleo Ciência pela Infância, 2024) –, os quais exigem respostas integradas, baseadas na governança colaborativa e orientadas por resultados. Ao incorporarem essas dimensões em sua atuação, os TCs podem superar a fiscalização fragmentada de contratos, programas ou secretarias específicas e se tornar agentes de articulação e inteligência institucional.

Nesse sentido, mais do que exercer uma função corretiva ou sancionadora, os tribunais podem e devem operar como órgãos de inteligência institucional, conceito mais recentemente associado à sua capacidade de oferecer suporte informacional qualificado aos tomadores de decisão, orientando a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes, com foco na melhoria dos resultados sociais e na promoção do bem público (Fernandes, 2012). Nesse modelo, os TCs deixam de ser instituições periféricas ao ciclo das políticas públicas e assumem uma vocação propositiva, reposicionando-se como aliados na construção de políticas públicas mais coerentes, integradas e sustentáveis, em sintonia com os princípios da governança colaborativa.

Trata-se de um avanço necessário para consolidar uma governança colaborativa eficaz, especialmente no campo da primeira infância, em que o tempo da política coincide com o tempo da vida: garantir o desenvolvimento integral nos primeiros anos exige precisão técnica, coordenação interinstitucional e compromisso público – três elementos que os TCs, como instituições de Estado, estão especialmente bem posicionados para oferecer.

3 ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS

A consolidação do papel dos TCs como órgãos de inteligência institucional e indutores de governança colaborativa na política da primeira infância não é apenas uma aspiração normativa ou conceitual. Trata-se de um processo em curso, sustentado por experiências concretas que demonstram como o controle externo pode atuar de forma estratégica na indução de boas práticas, na produção

de diagnósticos qualificados e na articulação entre diferentes atores e instituições. Sendo assim, este item analisa três dessas experiências, com destaque para sua contribuição às governanças intersetorial, intergovernamental e extragovernamental da política de primeira infância.

3.1 O COMITÊ TÉCNICO DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO IRB

A criação do Comitê Técnico da Primeira Infância, instituído pelo IRB por meio da Portaria n. 09/2022 (Brasil, 2022a), representa uma das iniciativas do Sistema de Controle Externo para a consolidação de uma atuação mais estratégica, colaborativa e orientada por evidências no campo da primeira infância. Como espaço técnico e acadêmico dos TCs, o IRB tem exercido, historicamente, um papel central na produção e na disseminação de conhecimento qualificado, e a criação desse comitê reforça sua vocação institucional como “casa do conhecimento” do controle externo.

Inicialmente nomeado como Comitê Técnico de Avaliação do Pacto Nacional pela Primeira Infância, o grupo teve sua denominação ampliada em novembro de 2022 (Brasil, 2022b) para refletir o escopo mais abrangente de sua atuação. Seus objetivos incluem sensibilizar os TCs para a importância do tema, estimular a adesão ao Pacto Nacional, mobilizar atores locais e regionais em torno da causa da infância, e contribuir para o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas destinadas a esse público (Brasil, 2022a).

Uma de suas principais contribuições foi a disponibilização de um painel de indicadores da primeira infância, com dados consolidados para todos os municípios e estados brasileiros, acessível por meio da página do Pacto Nacional pela Primeira Infância, hospedada no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO). A plataforma agrega indicadores extraídos de bases públicas, como o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), o Programa Nacional de Imunizações (PNI), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), além de dados populacionais do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e informações do Observatório da Criança e do Adolescente da Fundação Abrinq (Goiás, [2025]). Essa iniciativa representa um marco no fortalecimento do eixo informacional da governança pública e constitui um insumo estratégico para auditorias operacionais, diagnósticos intersetoriais e formulação de políticas baseadas em evidências.

O comitê também tem atuado como catalisador de articulações interinstitucionais, como demonstrado na experiência de Goiás. Até março de 2022, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) era o único signatário do Pacto Nacional no estado. A articulação promovida entre o Comitê Técnico do IRB, o TCE/GO e o próprio TJGO resultou na adesão de dez novas entidades estaduais ao pacto e na criação do Comitê Goiano da Primeira Infância, institucionalizando o compromisso do estado com a causa (Goiás, [2025]). Tal iniciativa evidencia a potência dos TCs como “nós articuladores” em redes distribuídas de governança, capazes de integrar diferentes instituições a objetivos públicos compartilhados e

fortalecer o eixo extragovernamental da política pública.

Outra contribuição relevante foi a elaboração da Carta de Fortaleza, aprovada em agosto de 2022 durante seminário nacional promovido pelo comitê (Brasil, 2022c). O documento reúne um conjunto de 12 recomendações direcionadas aos TCs, com o propósito de orientar suas ações na promoção dos direitos das crianças na primeira infância. Entre as recomendações, destacam-se: a inclusão do tema nos planos estratégicos dos tribunais; a capacitação de equipes de auditoria em metodologias de avaliação de políticas públicas; o estímulo à criação de unidades técnicas específicas sobre o tema; a promoção de eventos formativos para gestores e servidores; a valorização da escuta social; e a disseminação de boas práticas e experiências inovadoras nos estados e municípios. A carta também propõe o fortalecimento dos instrumentos de planejamento orçamentário, com ênfase na integração dos resultados das avaliações realizadas pelos tribunais aos ciclos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), promovendo coerência entre planejamento, execução e avaliação.

Nesse conjunto de ações, o Comitê da Primeira Infância do IRB tem operado como uma instância de inteligência coletiva e institucional, promovendo o intercâmbio de saberes, o alinhamento de práticas e o fortalecimento de uma cultura de governança orientada por resultados e responsabilidade pública. Ao se posicionar como uma estrutura articuladora entre o conhecimento técnico, a prática fiscalizatória e a indução de coalizões institucionais, o comitê contribui para a superação da lógica fragmentada e multacentralizada ainda dominante nas políticas públicas. Em seu lugar, promove-se a construção de redes distribuídas de governança, nas quais os TCs não apenas exercem o controle, mas integram e estimulam arranjos colaborativos em defesa dos direitos da infância.

3.2 AUDITORIA NACIONAL COORDENADA NOS PROGRAMAS DE VISITAS DOMICILIARES

A Auditoria Nacional Coordenada nos Programas de Visitas Domiciliares, conduzida entre 2024 e 2025, é uma das iniciativas mais articuladas do controle externo brasileiro voltadas à primeira infância. Coordenada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), pelo IRB, pelo Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e pela Rede Integrar, em parceria com o TCU, contou com a adesão de 29 TCs de diferentes esferas da federação (Piauí, 2025a).

A auditoria teve como objetivo central avaliar em que medida os municípios e estados estão sendo eficazes na implementação das ações previstas nos programas de visitas domiciliares voltados à primeira infância, com ênfase em dois eixos estratégicos: o Programa Primeira Infância no Suas/Criança Feliz, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, e a Estratégia Saúde da Família – Visita Domiciliar, sob coordenação do Ministério da Saúde (Piauí, 2025a). Ambos os programas são de execução municipal, com coordenação nacional e

apoio estadual.

O problema de auditoria foi formulado com base em indícios de fragilidades na governança e na implementação dessas ações, com impactos diretos na garantia dos direitos das crianças de 0 a 6 anos. A iniciativa adotou a metodologia das auditorias coordenadas, uma abordagem que permite a fiscalização integrada de políticas públicas distribuídas territorialmente, com escopo comum, critérios padronizados e matriz de planejamento compartilhada, respeitando a autonomia de cada tribunal (Araújo; Passos, 2021).

Inspirada nos princípios da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 3000, que regula a auditoria operacional no setor público brasileiro, a auditoria incorporou uma lógica de avaliação de desempenho, com foco na efetividade, na eficiência e na sustentabilidade das ações públicas. Essa abordagem possibilitou a coleta sistemática de dados em campo, por meio de entrevistas, análises documentais e visitas técnicas, promovendo também o intercâmbio de metodologias, o fortalecimento institucional dos tribunais participantes e a formação colaborativa dos auditores (Piauí, 2025a).

Como benefícios esperados, a auditoria busca fortalecer os programas nacionais de visitas domiciliares como estratégias estruturantes da atenção à primeira infância, potencializar a intersetorialidade e a integralidade das ações em rede nos municípios, contribuir com a implementação e/ou a expansão das políticas públicas da primeira infância em níveis local e estadual, e aprimorar metodologias, qualificação das equipes, monitoramento e avaliação com uso de indicadores de qualidade e evidências (Piauí, 2025a).

A experiência reforça o potencial dos TCs como “nós articuladores” em redes distribuídas de governança pública, conectando saber técnico, controle institucional e compromisso social. Ao evitarem a duplicação de esforços e atuarem de forma colaborativa, os tribunais demonstram que é possível construir inteligência coletiva no controle externo, com foco em resultados e alinhamento estratégico nacional.

Atualmente, a auditoria encontra-se em fase de consolidação da matriz de achados e sistematização dos dados nacionais. A divulgação dos resultados está prevista para agosto de 2025, durante o II Encontro Nacional da Primeira Infância, a ser realizado na cidade de Belo Horizonte (MG). A expectativa é que os relatórios finais não apenas orientem gestores e formuladores de políticas, mas também sirvam de referência para o aprimoramento da atuação dos próprios tribunais, consolidando-os como atores estratégicos na governança colaborativa da primeira infância.

3.3 PRIMEIRA INFÂNCIA NA CONTA CERTA (TCE/PI)

O projeto Primeira Infância na Conta Certa, conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), constitui mais uma prática de como o controle externo pode operar como inteligência institucional voltada à indução de governança colaborativa nas políticas públicas da primeira infância. Iniciada em 2023, a iniciativa articula mecanismos de auditoria operacional, formação técnica e cooperação interinstitucional para apoiar os municípios na qualificação de seus

Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPIs), bem como monitorar a execução do Plano Estadual pela Primeira Infância (PEPI-PI), em alinhamento ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016).

No âmbito municipal, um diagnóstico preliminar revelou que a maioria dos municípios piauienses apresentava ausência total de PMPI ou mantinha planos frágeis, limitados à formalização legal e desarticulados das diretrizes orçamentárias, da gestão intersetorial e de uma lógica de resultados (Piauí, 2023). Diante desse cenário, o TCE/PI adotou uma abordagem proativa e orientadora: encaminhou a todos os municípios documento contendo indicadores da primeira infância; incluiu a ausência dos PMPIs como achado nos relatórios de prestação de contas dos prefeitos; promoveu e participou de formações técnicas regionais voltadas à elaboração dos planos. Além disso, também conduziu auditorias operacionais nos municípios com base em uma matriz estruturada em oito eixos: (1) legalidade e formalização do PMPI; (2) diagnóstico situacional; (3) participação e colaboração; (4) metas e indicadores; (5) alinhamento orçamentário; (6) recursos necessários; (7) monitoramento, avaliação e gestão de riscos; e (8) atenção à diversidade étnico-racial (Piauí, 2024a).

No âmbito estadual, o TCE/PI também assumiu papel ativo e articulador. Participou dos seminários descentralizados promovidos pelo Governo do Estado para a construção participativa do PEPI-PI, contribuindo com subsídios técnicos e articulando a participação dos municípios (Piauí, 2024b). A experiência do projeto Primeira Infância na Conta Certa foi reconhecida como referência e utilizada como fundamentação técnica no processo legislativo que culminou na promulgação da Lei n. 8.633/2025, que conferiu força normativa e caráter de política de Estado ao plano (Piauí, 2024a). Além disso, o tribunal conduziu auditoria operacional no PEPI-PI com base na mesma matriz dos oito eixos já utilizados nas auditorias municipais, conferindo coerência metodológica e visão sistêmica à sua atuação (Piauí, 2025b).

A auditoria estadual identificou avanços na formalização legal, na estrutura participativa e na articulação inicial com o orçamento, mas também apontou importantes oportunidades de aprimoramento. Entre elas, destacam-se a necessidade de estruturação mais robusta de metas quantificáveis e indicadores, a consolidação do orçamento temático voltado à primeira infância e a institucionalização de sistemas formais de monitoramento e avaliação, bem como de gestão de riscos. Evidenciou-se, ainda, a urgência de fortalecer as estratégias específicas para crianças indígenas, quilombolas e negras, ampliando o compromisso com a equidade racial e territorial (Piauí, 2025b).

A atuação do TCE/PI, ao induzir transformações tanto no planejamento municipal quanto no estadual, revela um novo modelo de governança colaborativa, no qual o controle externo transcende o papel tradicional de fiscalização e se reposiciona como ator estratégico de articulação intersetorial, intergovernamental e extragovernamental. O projeto consolida o tribunal como um polo irradiador de capacidades locais, promotor da inteligência institucional e fomentador de redes colaborativas entre poderes públicos, sociedade civil, universidades e organismos internacionais. Dessa forma, o Primeira Infância na Conta Certa demonstra como os TCs podem contribuir para a consolidação da primeira infância como uma prioridade

pública estruturada, planejada e comprometida com os direitos fundamentais das crianças.

4 ONDE ESTÃO OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GOVERNANÇA COLABORATIVA?

A análise das experiências relatadas permite afirmar que os TCs estão assumindo um papel cada vez mais estratégico na arquitetura da governança colaborativa, especialmente nas políticas voltadas à primeira infância. Trata-se de um movimento de transição institucional, no qual essas cortes deixam de atuar apenas como instâncias fiscalizadoras e passam a exercer funções de inteligência pública, fomentando a articulação entre atores, a circulação de saberes, a produção de evidências e o fortalecimento de capacidades coletivas. Esse movimento representa uma inflexão importante no modo como o controle externo se relaciona com a gestão pública, deslocando seu foco da mera detecção de falhas procedimentais para a promoção de soluções sustentáveis e orientadas ao interesse público. Esse deslocamento exige, por sua vez, novas posturas, metodologias e finalidades para o controle externo, ancoradas não apenas na legalidade, mas na efetividade, na legitimidade e na relevância das políticas públicas.

Para compreender esse novo papel, é útil situar os TCs dentro dos três eixos constitutivos da governança colaborativa: intergovernamentalidade, intersetorialidade e extragovernamentalidade (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

No eixo da intergovernamentalidade, os TCs têm se consolidado como agentes de mediação entre diferentes níveis de governo, especialmente em contextos de alta desigualdade regional e baixa capacidade institucional local. A atuação por meio de auditorias coordenadas, projetos integrados e recomendações articuladas tem permitido aos tribunais promover a convergência entre União, estados e municípios. Essas ações promovem não apenas o alinhamento normativo e técnico entre entes federativos, mas também a indução de padrões de cooperação e solidariedade federativa, muitas vezes ausentes nos instrumentos tradicionais de coordenação.

A experiência da Auditoria Nacional nos Programas de Visitas Domiciliares e o projeto Primeira Infância na Conta Certa no Piauí ilustram esse papel com clareza: os tribunais atuam como dispositivos de alinhamento federativo, ao diagnosticarem fragilidades, identificarem assimetrias e induzirem respostas colaborativas entre entes subnacionais. Além disso, esses projetos demonstram a capacidade das cortes de contas de oferecer diagnósticos sistematizados, com base em metodologias robustas e indicadores comparáveis, criando um repertório técnico capaz de subsidiar políticas mais equitativas. Essa atuação é especialmente relevante em áreas em que a implementação da política pública depende da ação coordenada de diferentes esferas federativas, como é o caso da primeira infância.

No eixo da intersetorialidade, os tribunais vêm assumindo um compromisso crescente com a superação da fragmentação das políticas públicas. A lógica tradicional, centrada em fiscalizações setoriais estanques, tem sido substituída

por abordagens metodológicas que reconhecem a complexidade e a natureza transversal dos problemas sociais. Essa inflexão metodológica reforça a percepção de que os problemas públicos não cabem dentro dos limites rígidos das secretarias ou de políticas específicas, exigindo, por parte do controle externo, uma abordagem holística, que capture interdependências e sinergias entre setores.

A adoção de instrumentos como as NBASPs, o desenvolvimento de indicadores compostos intersetoriais e o foco em auditorias operacionais orientadas por resultados são indícios dessa inflexão. Esses instrumentos possibilitam a avaliação integrada de políticas, cruzando dados de diferentes áreas para revelar ineficiências ocultas e oportunidades de articulação. Além disso, ao recomendarem a criação de estruturas de governança territorializadas, como comitês municipais da primeira infância e instâncias de gestão integrada, os tribunais contribuem ativamente para consolidar práticas intersetoriais nos territórios, superando silos administrativos e promovendo soluções articuladas entre saúde, educação, assistência social, cultura, segurança e infraestrutura.

O eixo da extragovernamentalidade revela um dos movimentos mais promissores dessa transformação institucional: a abertura dos TCs à escuta pública, ao diálogo com a sociedade civil e à construção de legitimidade democrática. Ao se conectarem com universidades, conselhos de direitos, imprensa, organismos internacionais e organizações do terceiro setor, os tribunais se reposicionam como atores catalisadores de consensos sociais em torno de bens públicos essenciais, como é o caso da primeira infância. Essa abertura ao diálogo e à escuta ativa qualifica a atuação dos tribunais, permitindo que suas recomendações reflitam não apenas imperativos legais, mas também demandas legítimas e necessidades concretas da população.

A criação do Comitê Técnico da Primeira Infância no IRB e a articulação dos tribunais com o Pacto Nacional pela Primeira Infância demonstram essa capacidade de mobilização institucional ampliada. Trata-se de um campo no qual os TCs operam como pontes de confiança entre Estado e sociedade, capazes de legitimar agendas de baixa visibilidade política e alta relevância pública. Ao darem visibilidade a essas agendas e contribuírem para sua institucionalização, os tribunais fortalecem o tecido democrático e ampliam o espaço público de deliberação sobre temas centrais ao bem-estar social.

É nesse ponto que emerge a contribuição conceitual central deste artigo: os TCs estão em um processo de transição de órgãos de controle para órgãos de inteligência institucional. Essa mudança não significa renunciar à função fiscalizatória, mas ampliar seu escopo e integrar a capacidade técnica dos tribunais à produção de valor público e à transformação dos sistemas de governança. Essa transição implica também uma mudança de paradigma na forma como esses órgãos compreendem sua missão constitucional: mais do que garantir a legalidade, trata-se de contribuir ativamente para a efetividade das políticas públicas.

Essa inteligência institucional se expressa na capacidade dos TCs de ler contextos complexos, articulando dados integrados, evidências empíricas e sensibilidade territorial; antecipar riscos, por meio de auditorias operacionais, simulações e metodologias de análise prospectiva; gerar valor público, formulando

recomendações construtivas, viáveis e adaptadas às capacidades locais; e influenciar qualificadamente o processo decisório dos gestores, não por meio da imposição, mas oferecendo subsídios técnicos legítimos que orientam escolhas mais eficazes e alinhadas ao interesse público.

Essa nova postura requer mudanças normativas, organizacionais e culturais no interior dos próprios tribunais e em sua relação com os demais atores do ecossistema público. Exige, ainda, a consolidação de competências relacionais, a valorização da escuta ativa e o desenvolvimento de capacidades analíticas orientadas à transformação social. Tais transformações são desafiadoras, mas constituem condição necessária para que os tribunais se tornem efetivamente protagonistas na indução de boas práticas de governança.

Mas é justamente por sua autonomia institucional, autoridade técnica e capilaridade federativa que os TCs estão bem posicionados para liderar essa nova etapa da governança pública brasileira. Em um cenário de crise de legitimidade das instituições e de escassez de recursos públicos, a atuação estratégica e colaborativa das Cortes de Contas pode ser decisiva para qualificar a ação estatal, reduzir desigualdades e assegurar os direitos fundamentais da infância em todo o país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação de políticas públicas efetivas para a primeira infância exige arranjos institucionais capazes de articular múltiplos setores, esferas federativas e atores sociais em torno de uma agenda comum: garantir a todas as crianças, com prioridade às mais vulneráveis, as condições para seu desenvolvimento integral. Este estudo demonstrou que os TCs estão gradualmente assumindo um papel estratégico nesse ecossistema, expandindo sua atuação tradicional de controle para se constituírem como instâncias de inteligência institucional, com potencial de induzir boas práticas, sustentar processos colaborativos e promover uma cultura de governança orientada a resultados.

A análise das três experiências selecionadas – o Comitê Técnico da Primeira Infância do IRB, a Auditoria Nacional Coordenada nos Programas de Visitas Domiciliares e o projeto Primeira Infância na Conta Certa do TCE/PI – evidenciou que os TCs vêm ampliando sua capacidade de leitura de contextos complexos, de antecipação de riscos e de formulação de recomendações construtivas. Essas iniciativas reforçam a ideia de que as Cortes de Contas, ao combinarem metodologias de auditoria de desempenho, análise intersetorial de dados e atuação em rede, podem contribuir de forma significativa para qualificar o ciclo das políticas públicas, alinhando controle, planejamento e ação governamental em favor da primeira infância.

Esses resultados têm implicações relevantes: apontam que é possível e desejável reposicionar os órgãos de controle como parceiros estratégicos na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas complexas. Mais do que isso, sugerem que a legitimidade e a autoridade técnica dos tribunais

podem ser mobilizadas para construir consensos institucionais em torno de políticas complexas, como a primeira infância, ampliando sua inserção nos eixos da intergovernamentalidade, da intersectorialidade e da extragovernamentalidade. Essa transição de paradigma, do controle formalista à produção de valor público, representa uma mudança organizacional, com impactos positivos sobre a qualidade do gasto, a responsabilização e a efetividade das políticas sociais.

O estudo, no entanto, possui limitações inerentes ao seu escopo. A escolha das três iniciativas analisadas, embora representativas, não esgota a diversidade de experiências em curso nos TCs do Brasil. Além disso, o artigo não se debruça sobre aspectos institucionais internos às Cortes de Contas, como resistências corporativas, limites legais ou restrições de capacidade técnica, que também influenciam a velocidade e a profundidade dessa transformação.

Diante disso, recomenda-se que pesquisas futuras investiguem comparativamente outros projetos em andamento nos tribunais, explorem as condições institucionais que favorecem ou dificultam a atuação colaborativa dos TCs, e aprofundem a análise sobre os efeitos concretos das recomendações de auditoria sobre a política de primeira infância nos territórios.

Em síntese, este artigo buscou contribuir para a compreensão do papel dos TCs como atores-chave na governança colaborativa da primeira infância. Ao posicioná-los como instâncias capazes de articular conhecimento técnico e escuta institucional, reforça-se sua relevância para o aprimoramento das políticas públicas orientadas à proteção e ao cuidado das crianças não como promessa futura, mas como prioridade inegociável do presente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242213262>. Acesso em: 29 mai. 2020.

ARAÚJO, G. S. de. **Capacidades para políticas educacionais em tempos de crise**. Teresina: Ed. UFPI, 2023.

ARAÚJO, G.; PASSOS, G. A atuação dos Tribunais de Contas frente às relações intergovernamentais no federalismo brasileiro pós-1988. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, [Brasília, DF], v. 1, n. 1, 2021. Não paginado. Disponível em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/view/2>. Acesso em: 23 jul. 2025.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BARAN, P. **Introduction to distributed communications networks**. Santa Monica: Rand Corporation, 1964.

BRASIL. Portaria nº 9, de 23 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a criação do Comitê Técnico de Avaliação do Pacto Nacional pela Primeira Infância e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 2022a.

BRASIL. Portaria nº 42-A, de 3 de novembro de 2022. Designa membros e servidores para comporem o Colegiado do Comitê e servidores como assistentes técnicos para auxiliarem o Presidente do Comitê Técnico e altera o nome do Comitê Técnico de Avaliação do Pacto Nacional pela Primeira Infância para Comitê Técnico da Primeira Infância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 nov. 2022b.

BRASIL. Tribunais de Contas. Carta de Fortaleza pela Primeira Infância: dispõe acerca das recomendações dos Tribunais de Contas e o que se espera que seja considerado nos processos, para fazer valer os direitos das crianças de zero a seis anos, no Brasil, junto às políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais. **Tribunais de Contas**, Fortaleza, 5 ago. 2022c. Disponível em: <https://www.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Carta-de-Fortaleza-pela-Primeira-Infancia.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

FERNANDES, F. do C. Inteligência e gestão estratégica: uma relação sinérgica. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, DF, n. 7, p. 21-30, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.58960/rbi.2012.7.92>. Acesso em: 10 jul. 2025.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Governança colaborativa para a primeira infância**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022. Disponível em: <http://www.fmcsv.org.br>. Acesso em: 8 fev. 2025.

GOIÁS. Pacto Nacional pela Primeira Infância. **Portal do TCE-GO**, Goiânia, [2025]. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/pacto-da-primeira-infancia>. Acesso em: 23 jul. 2025.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, G. **Capacidades estatais e democracia**: política social, coordenação e instituições públicas no Brasil. São Paulo: ENAP; CEM: CEBRAP, 2018.

IOCKEN, S. N. **O controle compartilhado das políticas públicas**: uma nova

racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/186597>. Acesso em: 8 dez. 2020.

MATURANA, H. R. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Organização e tradução de Cristina Magro, Victor Paredes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

MATURANA, H. R.; VARELA, F. J. **Autopoiesis and cognition: the realization of the living**. Dordrecht: Reidel, 1980.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Intersectorialidade nas políticas públicas para a primeira infância**: desafios e oportunidades. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br>. Acesso em: 8 fev. 2025.

PETERS, G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, Oxford, v. 34, n. 3/4, p. 219-228, 2015.

PIAUÍ. Assembleia Legislativa. Indicativo de Lei nº 29/2024. **Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL**, Teresina, 2024a. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2024/19879/ind_no_29.pdf. Acesso em: 23 jul. 2025.

PIAUÍ. Governo do Estado. Seminário descentralizado debate Plano Estadual da Primeira Infância. **Portal do Governo do Piauí**, Teresina, 31 jan. 2024b. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/picos-recebe-o-vi-seminario-descentralizado-da-primeira-infancia-no-suas/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. Auditora do TCE-PI participa de capacitação técnica sobre Auditoria Operacional Coordenada na Primeira Infância. **Portal do TCE-PI**, Teresina, 28 mar. 2025a. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/tce-pi-participa-de-capacitacao-tecnica-sobre-auditoria-operacional-coordenada-na-primeira-infancia/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. Levantamento aponta falta de detalhamento no orçamento para Primeira Infância no Piauí. **Portal do TCE-PI**, Teresina, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/levantamento-aponta-falta-de-detalhamento-no-orcamento-para-primeira-infancia-no-piaui/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. TCE-PI apresenta relatório preliminar de auditoria no Plano Estadual da Primeira Infância. **Portal do TCE-PI**, Teresina, 26 jun. 2025b. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/tce-pi-apresenta-relatorio-preliminar-de-auditoria-no-plano-estadual-da-primeira-infancia/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. TCE-PI e UNICEF alinham ações para 2024.

Portal do TCE-PI, Teresina, 29 fev. 2024c. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/tce-pi-e-unicef-alinham-acoes-para-2024/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; WORLD BANK GROUP. **Nurturing care for early childhood development**: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential. Geneve: World Health Organization, 2018. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241514064>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CONSOLIDAÇÃO E APRIMORAMENTO DO TELETRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

CONSOLIDATION AND IMPROVEMENT OF TELEWORK IN THE PUBLIC SECTOR: A CASE STUDY AT THE AUDIT COURTS OF THE STATE OF PARÁ

Soliane Fernandes Guimarães¹

Jessika Caroline Souza Costa²

Resumo: Este artigo analisa criticamente a implantação do teletrabalho no Tribunal de Contas do Estado do Pará, propondo ações de consolidação e aprimoramento do modelo adotado. Trata-se de um estudo de caso com abordagem mista, que reuniu dados estatísticos institucionais, análise normativa e relatos de servidores em teletrabalho. Os resultados apontam baixa adesão inicial (6,71% dos elegíveis), predominância de servidores efetivos, maior participação nas faixas de 30-40 anos e acima de 60 anos, maioria feminina e concentração de dois terços na atividade-fim de fiscalização. Entre os benefícios percebidos, destacam-se flexibilidade, economia de tempo e maior foco; entre os entraves, ressaltam-se infraestrutura tecnológica insuficiente, barreiras culturais, dúvidas sobre métricas de produtividade e rigidez normativa. As evidências qualitativas reforçam a necessidade de institucionalizar modelos híbridos, aperfeiçoar critérios de avaliação e ampliar investimentos em tecnologia e capacitação. Conclui-se que as propostas apresentadas podem fortalecer a eficiência organizacional e a qualidade de vida dos servidores.

Palavras-chave: teletrabalho; setor público; Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Abstract: This article critically analyzes the implementation of telework at the Audit Courts of the State of Pará and proposes actions for consolidating and improving the adopted model. It is a case study with a mixed approach, combining institutional statistical data, normative analysis, and reports from teleworking public servants. The results indicate low initial adherence (6.71% of eligible servants), predominance of tenured staff, greater participation among those aged 30-40 and over 60, female majority, and concentration of two-thirds in core audit activities. The main noted benefits include flexibility, time savings, and improved focus, while the main challenges involve insufficient technological infrastructure, cultural barriers, doubts about productivity metrics, and regulatory rigidity. Qualitative evidence reinforces the need to institutionalize hybrid models, improve evaluation criteria, and expand investments in technology and training. It is concluded that the proposed measures can strengthen organizational efficiency and improve public servants' quality of life.

Keywords: telework; public sector; Audit Courts of the State of Pará.

1 Auditadora de Controle Externo do TCE/PA. Doutoranda em Administração e Ciências Contábeis na FUCEPE.

2 Auditadora de Controle Externo do TCE/PA. Doutoranda em Administração e Ciências Contábeis na FUCEPE.

1 INTRODUÇÃO

A incorporação do teletrabalho – ou trabalho remoto – no setor público tem se acelerado nos últimos anos, impulsionada por avanços tecnológicos e pela pandemia de Covid-19. Em governos internacionais e no Brasil, a adoção dessa modalidade passou a integrar a agenda de modernização da gestão pública, resultando em regulamentações específicas e experiências que variam em maturidade. No Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), foco deste estudo, o teletrabalho iniciou-se emergencialmente e, posteriormente, foi normatizado, com limites e condições que influenciaram sua adesão.

Este artigo contextualiza o fenômeno, justifica o recorte no TCE/PA e tem como objetivos: (i) analisar o estado atual do teletrabalho na instituição; (ii) identificar benefícios e entraves percebidos por servidores; e (iii) propor ações de consolidação e aprimoramento alinhadas à literatura e às boas práticas do setor público.

No setor público, tradicionalmente mais resistente a mudanças estruturais, o teletrabalho foi incorporado de forma emergencial durante a pandemia de Covid-19. No período pós-pandemia, observa-se que os avanços das tecnologias digitais e as transformações nas relações de trabalho têm impulsionado uma nova lógica de organização laboral no setor público.

Nesse contexto, o teletrabalho emergiu como uma alternativa estratégica para órgãos da administração pública que buscam aumentar a eficiência, reduzir custos operacionais e promover melhores condições de trabalho aos seus servidores. No entanto, é notório que a implementação desse modelo requer planejamento, regulamentação adequada, investimento em infraestrutura e mudanças na cultura organizacional.

No caso do TCE/PA, uma instituição de controle externo com características analíticas e técnicas, o teletrabalho apresenta-se como uma alternativa viável e produtiva. Contudo, observam-se ainda desafios relacionados à baixa adesão ao regime de teletrabalho e à necessidade de maior estruturação institucional.

Considerando esse cenário, a presente consultoria propositiva possui como foco desenvolver uma análise crítica do regime de teletrabalho do TCE/PA e propor ações de consolidação e aprimoramento ao modelo atualmente adotado. As sugestões foram organizadas em cinco eixos estratégicos: aperfeiçoamento normativo, investimento em tecnologia, capacitação e desenvolvimento, comunicação e cultura organizacional, e avaliação periódica.

Segundo pesquisas feitas por Williamson e colaboradores (2022), os funcionários têm uma preferência pela forma híbrida de trabalho, o que está se tornando um fator de retenção de funcionários, indicando que é importante para a geração de valor das organizações. Além disso, para Filardi e demais autores (2020), o teletrabalho vem sendo adotado com uma maior frequência na busca da redução de custos, melhor aproveitamento do tempo e aumento da produtividade dos trabalhadores.

Portanto, as melhorias propostas no contexto do teletrabalho no TCE/PA são relevantes à gestão do tribunal, que prevê no Plano de Gestão 2025-2027 ação de estruturação dos processos internos do órgão aos servidores que tendem a preferir

formas não rígidas de trabalho e à sociedade, uma vez que o sistema de trabalho, em certa medida, impacta a eficiência do órgão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No início de 2020, a disseminação acelerada da Covid-19 levou os governos a instituírem medidas severas, como o distanciamento social, o fechamento de instituições educacionais e a adoção do trabalho remoto. Essas ações impactaram profundamente a rotina dos servidores públicos, exigindo mudanças abruptas na forma como suas funções eram exercidas (Fischer *et al.*, 2022). Dessa forma, a pandemia de Covid-19 representou um marco de transformação, forçando a adoção massiva e emergencial do teletrabalho e gerando a necessidade de repensar regras, estruturas e formas de gestão pública (Mele *et al.*, 2023).

A implementação repentina do teletrabalho durante a pandemia foi considerada um experimento decisivo para avaliar a capacidade de adaptação de indivíduos e instituições no setor público. Os autores destacam que esse contexto permitiu observar a resiliência diante de um cenário adverso e inesperado, mobilizando estruturas administrativas rígidas a operarem de forma mais flexível e digital (Fischer *et al.*, 2022).

Por outro lado, segundo Brandão e Ramos (2023), o teletrabalho pode trazer vantagens e desvantagens em diferentes níveis, dependendo do tipo de regime aplicado. Seus efeitos se manifestam nas esferas pessoal, organizacional e social, variando conforme o modelo adotado e o perfil dos trabalhadores.

A crise provocada pela Covid-19 exigiu não apenas soluções emergenciais para a continuidade dos serviços públicos, mas também uma resposta estruturada que envolvesse habilidades individuais, ajustes organizacionais e investimentos em infraestrutura digital. Tais condições foram essenciais para auxiliar os trabalhadores a enfrentarem as exigências do trabalho remoto e, simultaneamente, lidarem com as limitações impostas em suas vidas pessoal e familiar (Fischer *et al.*, 2022).

É importante ressaltar que há diferenças relevantes na forma como o teletrabalho é gerenciado e percebido nos setores público e privado, sendo essencial adaptar políticas às realidades específicas das organizações públicas (Mele *et al.*, 2023). A pandemia forçou o setor público a revisar seus métodos operacionais, superando práticas tradicionais e implementando soluções digitais emergenciais.

Embora o foco inicial estivesse centrado na contenção dos impactos sanitários, as medidas adotadas também transformaram profundamente a dinâmica das organizações públicas, promovendo uma digitalização forçada, mas necessária (Fischer *et al.*, 2022). De modo geral, o setor público conseguiu se adaptar às novas condições impostas pela pandemia, demonstrando capacidade de transformação e continuidade dos serviços mesmo em um cenário de crise, o que revela um potencial para mudanças duradouras nas formas de gestão e prestação de serviços (Fischer *et al.*, 2022).

Essa constatação é corroborada por Williamson e colaboradores (2022), ao observarem que, durante a pandemia, a visão predominante entre gerentes e

funcionários era de que a produtividade se manteve ou até aumentou com o trabalho remoto. No contexto pós-pandemia, muitos funcionários passaram a expressar preferência por modelos híbridos de trabalho, influenciando diretamente estratégias de retenção de talentos e a reformulação da proposta de valor das organizações públicas.

A adoção do teletrabalho no setor público, portanto, está condicionada a diversos fatores, como responsabilidades familiares, produtividade esperada, estilo de liderança e eventos contextuais, incluindo desastres naturais e crises sanitárias (Mele *et al.*, 2023). A forma como essas variáveis se combinam determina se o teletrabalho será adotado de maneira eficaz nas instituições públicas e com que profundidade será institucionalizado como modelo permanente (Mele *et al.*, 2023). Dessa forma, a literatura evidencia a necessidade de investigar contextos específicos, como o do TCE/PA, foco deste estudo.

Além disso, conforme Brandão e Ramos (2023), um ambiente físico apropriado dentro de casa é essencial para que o teletrabalho seja produtivo e confortável, podendo interferir positiva ou negativamente na experiência do servidor. O suporte institucional adequado, incluindo fornecimento de equipamentos, acesso a sistemas, conectividade e comunicação clara entre gestores e equipes, contribui significativamente para a percepção positiva sobre o trabalho remoto.

Do ponto de vista da gestão, vale ressaltar a importância da autonomia funcional como recurso estratégico. Capacitar os trabalhadores para atuarem com maior independência exige o abandono de estilos de liderança baseados no controle direto, ao mesmo tempo em que requer investimentos em qualificação técnica e comportamental (Fischer *et al.*, 2022).

A promoção da proatividade se revelou essencial para o fortalecimento da resiliência institucional, incentivando comportamentos voltados à antecipação de problemas e à busca de soluções, o que contribui para organizações mais responsivas e adaptáveis (Fischer *et al.*, 2022).

Dessa forma, Brandão e Ramos (2023) destacam que as condições oferecidas pelas organizações influenciam diretamente a avaliação do teletrabalho pelos empregados. Ainda que esse modelo reduza o estresse relacionado ao ambiente profissional tradicional, ele pode dificultar a separação entre responsabilidades pessoais e laborais, especialmente em lares com múltiplas demandas simultâneas. Muitos trabalhadores relataram dificuldade em se desligar das tarefas profissionais no ambiente doméstico, o que, a longo prazo, pode afetar a saúde mental e a qualidade de vida (Brandão; Ramos, 2023).

Assim, embora o teletrabalho possua potencial para aumentar a satisfação profissional e reduzir a rotatividade, ele também pode intensificar o isolamento entre colegas, enfraquecendo os vínculos interpessoais e o senso de pertencimento institucional (Mele *et al.*, 2023). Assim, a literatura evidencia a necessidade de investigar contextos específicos, como o do TCE/PA, foco deste estudo.

Além do contexto brasileiro, experiências internacionais também oferecem subsídios relevantes. Na União Europeia, por exemplo, o teletrabalho foi incorporado à agenda de modernização administrativa com diretrizes que incluem a padronização de plataformas digitais e a preocupação com a ergonomia no ambiente doméstico

(European Commission, 2020). Na Austrália, Williamson e colaboradores (2022) destacam que a adoção do teletrabalho no setor público se consolidou como política de retenção de talentos, sendo vinculada diretamente à proposta de valor das organizações.

Esses exemplos internacionais evidenciam que o teletrabalho, quando estruturado com planejamento e apoio institucional, pode ampliar a eficiência e democratizar o acesso ao serviço público, servindo como referência para o TCE/PA e demais tribunais de contas brasileiros.

3 METODOLOGIA

A escolha de uma abordagem mista justifica-se pela necessidade de captar, simultaneamente, as dimensões objetivas do fenômeno – expressas em dados estatísticos – e as percepções subjetivas dos servidores, permitindo uma compreensão mais abrangente e fundamentada da experiência de teletrabalho no TCE/PA.

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa e quantitativa (método misto), estruturada como um estudo de caso no TCE/PA. Essa escolha se justifica pelo caráter exploratório e propositivo da pesquisa, que busca compreender a dinâmica do teletrabalho em uma instituição pública específica e propor recomendações de consolidação e aprimoramento.

A coleta de dados foi realizada em três frentes:

- (i) Análise documental da legislação institucional que regula o teletrabalho, como as Resoluções n. 19.272/2021, n. 19.309/2021, n. 19.354/2022 e n. 19.671/2024, além do Plano de Gestão 2025-2027;
- (ii) Levantamento de dados estatísticos extraídos do Sistema de Gestão de Pessoas e do Portal da Transparência do TCE/PA, considerando março de 2025 como período de corte;
- (iii) Coleta de relatos de cinco servidores em regime de teletrabalho, selecionados por voluntariedade, que compartilharam percepções sobre benefícios, entraves e impactos na produtividade.

Os dados quantitativos foram organizados em tabelas e gráficos e analisados por meio de estatística descritiva, permitindo identificar padrões de adesão e perfil dos teletrabalhadores. Já os dados qualitativos foram submetidos à análise de conteúdo, agrupando respostas em categorias temáticas para extrair percepções recorrentes. Por tratar-se de um estudo de caso em instituição específica, os resultados não são generalizáveis, mas oferecem subsídios relevantes para formulação de políticas e podem inspirar práticas em contextos semelhantes.

Cabe ressaltar que a escolha dos cinco servidores para a etapa qualitativa, ainda que baseada na voluntariedade, buscou contemplar diversidade em termos de faixa etária, gênero e área de lotação, de modo a oferecer uma visão mais plural sobre a experiência do teletrabalho. Entretanto, reconhece-se como limitação da pesquisa o

número reduzido de entrevistados, o que não permite generalizações estatísticas.

Por outro lado, a integração dos dados qualitativos aos quantitativos possibilita interpretações mais contextualizadas, alinhadas à abordagem mista. Essa combinação metodológica, segundo Creswell (2010), contribui para capturar nuances que dificilmente seriam identificadas apenas pela análise estatística ou documental.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TELETRABALHO NO TCE/PA

Assim como o setor público internacional passou a incorporar o trabalho remoto como política permanente, como demonstra o estudo de Williamson e colaboradores (2022), o TCE/PA, uma instituição pública responsável pelo controle externo da administração pública estadual do Pará, tem instituído a prática do teletrabalho, sobretudo durante e após o período pandêmico.

Segundo Williamson e colaboradores (2022), o período pandêmico criou um experimento de trabalho em casa para o setor público. Foi o que ocorreu no caso do TCE/PA, pois, antes da pandemia da Covid-19, o regime de trabalho remoto não existia na instituição, sendo estabelecido de forma imediata e urgente no auge da primeira onda de pandemia no Brasil, em 2020, e normatizado em 2021, durante a segunda onda pandêmica no país.

4.1 HISTÓRICO E NORMATIZAÇÃO DO TELETRABALHO NO TCE/PA

Após o período de pandemia da Covid-19, houve o retorno dos servidores ao trabalho presencial, confirmando a possibilidade prevista por Williamson e colaboradores (2020) de que os serviços públicos retornariam às formas tradicionais de trabalho, com a equipe voltando às práticas de trabalho pré-pandemia. Contudo, parte dos servidores do TCE/PA permaneceu no regime remoto, abarcada pelo regramento do teletrabalho, o que gerou a necessidade de uma avaliação sistemática da experiência e da proposição de melhorias.

A Resolução n. 19.272, de 26/05/2021, com alterações normativas posteriores estabelecidas nas Resoluções n. 19.309, de 22/09/2021, n. 19.354, de 09/03/2022, e n. 19.671, de 15/10/2024, normatiza o regime de teletrabalho na instituição, estabelecendo, entre outros, limite de até um ano para o servidor permanecer em teletrabalho, sendo seis meses prorrogáveis por até mais seis meses; obrigatoriedade de carência no trabalho presencial de até três meses para solicitar novamente teletrabalho; produtividade maior em 20% quando comparada à produtividade no regime presencial; limitação para optar pelo regime remoto em até 30% do pessoal de cada unidade na área administrativa e até 50% em cada unidade da área finalística do tribunal.

Nesse sentido, observa-se a necessidade, em especial por parte dos servidores, de flexibilizar esse modo de trabalho em vários aspectos, desde a questão da normatização até a utilização de tecnologias, como também no que tange à cultura organizacional, que ainda é muito atrelada ao desempenho do colaborador a partir

da sua presença física na instituição, contrariando as pesquisas recentes nessa área, que reforçam que a produtividade é a mesma ou superior a de quando o servidor desenvolve suas atividades laborais presencialmente.

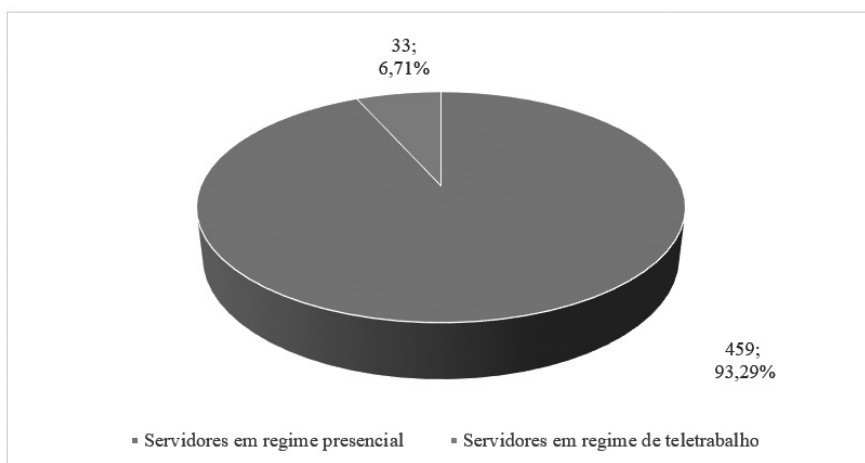
4.2 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ATUAIS DO TELETRABALHO NO TCE/PA

As informações sobre o teletrabalho no TCE/PA foram extraídas do Sistema de Gestão de Pessoas e do Portal de Transparência do TCE/PA, considerando o mês de março de 2025 como período de corte da coleta. Os servidores que atualmente estão em teletrabalho foram organizados em grupos: por gênero, por lotação, por faixa etária e por tipo de cargo. Além disso, foram coletados relatos de cinco servidores sobre o atual regime de teletrabalho em vigor no TCE/PA.

O TCE/PA possui 648 servidores ativos, dos quais 492 aferem registro de frequência no ponto eletrônico do órgão e podem solicitar o regime de teletrabalho. O quantitativo de 156 servidores que não podem solicitar o regime de trabalho remoto ou não estão sujeitos ao registro de frequência diário, pois estão lotados em gabinetes de conselheiros, está em cargos de diretoria e/ou ocupa função gratificada.

De acordo com o Gráfico 1, dos 492 servidores que aferem registro de frequência no ponto eletrônico e podem solicitar o regime de trabalho remoto, atualmente 33 estão em teletrabalho e 459 estão em trabalho presencial, representando baixa aderência ao regime de teletrabalho no Órgão de Controle Externo estadual paraense, no percentual de 6,71%.

Gráfico 1 – Representatividade de servidores do TCE/PA em regime de teletrabalho



Fonte: elaborado pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e no Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

É importante avaliar os servidores em suas características para conhecer o perfil daqueles que atualmente adquirem o sistema, o que pode indicar as motivações da escolha e, em consequência, indicar potenciais pontos de melhoria no regime de teletrabalho atual do TCE/PA. Quando se agrupa os 33 servidores que estão em regime de teletrabalho, tem-se que, na classificação por cargo, dos 33 servidores em teletrabalho, quase 90% são servidores efetivos, 29 dos 33, e apenas quatro servidores (12,12%) ocupam cargo em comissão, demonstrando uma ampla preferência dos servidores efetivos pelo regime de teletrabalho.

Tabela 1 – Percentual de servidores em teletrabalho no TCE/PA, por tipo de cargo

Cargo	nº	(%)
Efetivo	29	87,88
Em comissão	04	12
Total	33	100,00

Fonte: elaborada pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

Na classificação por faixa etária, os servidores foram divididos em faixas de 18 a 29 anos, de 30 a 40 anos, de 41 a 50 anos, de 61 a 60 anos, e mais de 60 anos. Observa-se que o maior percentual está na faixa de 30 a 40 anos. A segunda maior é a de servidores com mais de 60 anos, com 24,24%. Nenhum servidor que aderiu ao sistema de trabalho remoto tem até 29 anos de idade e, por isso, não foram considerados na análise cruzada dos grupos demonstrada nos gráficos mais adiante.

Tabela 2 – Percentual de servidores em teletrabalho no TCE/PA, por faixa etária

Faixa etária	nº	(%)
18-29 anos	0	00,00
30-40 anos	12	36,36
41-50 anos	7	21,21
51-60 anos	6	18,18
Mais de 60 anos	8	24,24
Total	33	100,00

Fonte: elaborada pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

Na classificação por gênero, dos 33 servidores em teletrabalho, 19 são mulheres e 14 são homens, representando o percentual maior de mulheres que optam por esse tipo de regime, o equivalente a 57,58% dos servidores que trabalham de casa, de igual modo ao estudo de Aguiar e demais autores (2022), que observou a predominância feminina na escolha pelo regime remoto de trabalho.

Tabela 3 – Percentual de servidores em teletrabalho no TCE/PA, por gênero

Gênero	nº	(%)
Feminino	19	57,58
Masculino	14	42,42
Total	33	100,00

Fonte: elaborada pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

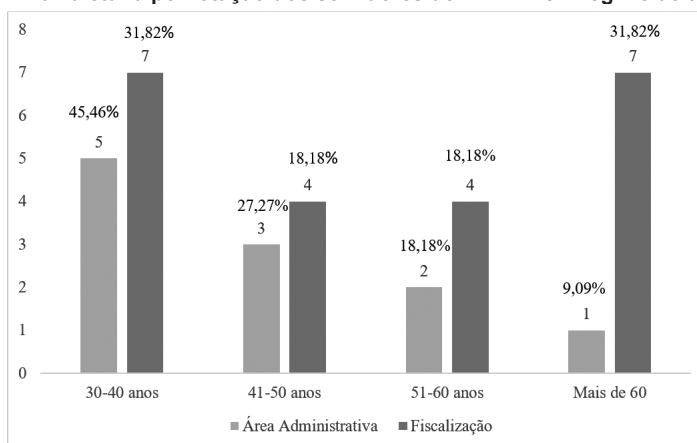
Na classificação por lotação, dos 33 servidores em teletrabalho, 11 estão na área administrativa e 22 na fiscalização, o que demonstra que a preferência pelo teletrabalho é maior entre servidores que trabalham na área finalística do tribunal.

Tabela 4 – Percentual de servidores em teletrabalho no TCE/PA, por lotação

Lotação	nº	(%)
Administrativa	11	33,33
Fiscalização	22	66,67
Total	33	100,00

Fonte: elaborada pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

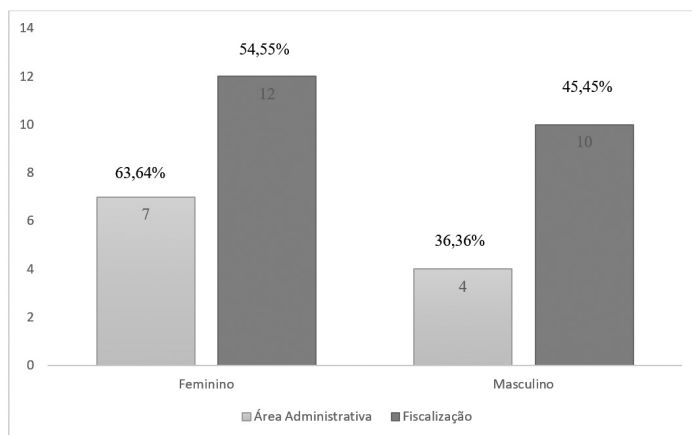
Quando se faz o confronto entre os grupos, percebe-se a seguinte situação. No caso da faixa etária por lotação, na área administrativa, dos 11 servidores em teletrabalho, 45,46% estão na faixa de 30 a 40 anos e somente 9,09% (um servidor) tem mais de 60 anos. Na fiscalização, do total de 22 servidores, percebemos um cenário um pouco diferente quando se trata dos servidores com mais de 60 anos: eles representam o maior percentual (31,82%) de servidores em teletrabalho juntamente com os servidores de 30 a 40 anos de idade.

Gráfico 2 – Faixa etária por lotação dos servidores do TCE/PA em regime de teletrabalho

Fonte: elaborado pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

Quanto ao Gráfico 3, observa-se a predominância das mulheres na escolha pelo trabalho remoto tanto na fiscalização (54,55%) como na área administrativa (63,64%), demonstrando que elas são maioria na modalidade independente da lotação.

Gráfico 3 – Gênero por lotação dos servidores do TCE/PA em regime de teletrabalho

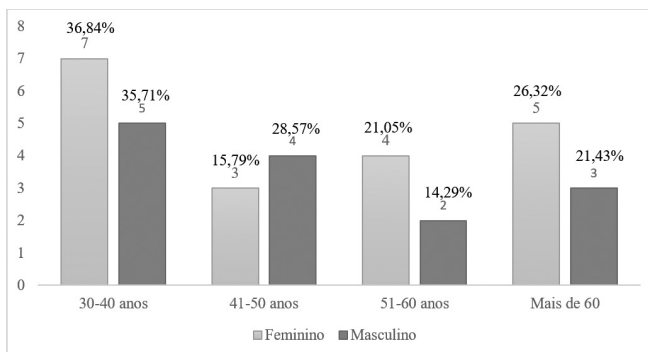


Fonte: elaborado pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

Quando se compara faixa etária com gênero, observa-se que a faixa etária mais significativa é a de 30 a 40 anos entre os servidores que optam pelo teletrabalho, tanto entre os homens (35,71%) como entre as mulheres (36,84%).

A escolha maior entre os servidores nessa faixa etária tende a ser explicada pelo período da vida no qual as pessoas possuem filhos pequenos, uma vez que relatos coletados dos servidores na faixa etária entre 30 e 40 anos nesta pesquisa relevam que poder trabalhar em casa e acompanhar a rotina dos filhos pequenos são um motivador à opção pelo regime de trabalho remoto.

Gráfico 4 – Faixa etária por lotação dos servidores do TCE/PA em regime de teletrabalho



Fonte: elaborado pelas autoras com base no Sistema de Gestão de Pessoas e Portal de Transparência do TCE/PA (2025).

A segunda faixa etária de maior predominância é justamente a de mais de 60 anos, tanto no grupo masculino (21,43%) como no feminino (26,32%), servidores, portanto, nascidos até os anos de 1964. De acordo Melo e colaboradores (2019), as pessoas nascidas entre os anos de 1946 e 1964, conhecido como os Anos Dourados, pertencem à geração *baby boomers*.

Apesar de não ser uma geração de nativos digitais, percebe-se que os *baby boomers* demonstram interesse no regime de teletrabalho, como se observa também na pesquisa de Filardi e colaboradores (2020), que revelou prevalência de servidores mais velhos no regime de teletrabalho dentro do cenário analisado pelos autores.

A procura pelo regime remoto, que obviamente envolve desenvolvimento de competências tecnológicas, pode estar associada à atitude de aprender e acompanhar as mudanças. Segundo os estudos de Cepellos e demais autores (2019), os servidores mais velhos entrevistados pelos autores frequentemente não se identificam com o envelhecimento, mas sim com a capacidade, a vontade e a facilidade de lidar com novas tecnologias.

Destaca-se ainda que não foi feito confronto entre os grupos “cargo” e “lotação”, porque na área fim do tribunal não podem trabalhar servidores não efetivos. Portanto, todos os servidores comissionados que estão em teletrabalho são da área administrativa.

Além disso, com o fito de dar notoriedade às opiniões dos interessados sobre o atual sistema de teletrabalho em vigência no TCE/PA, foram coletados relatos de cinco servidores que estão atualmente em teletrabalho no TCE/PA, escolhidos pela voluntariedade, os quais representam uma amostra de 15,15% dos servidores que optam por esse regime de trabalho. Dos cinco entrevistados, três são da área da fiscalização e dois da área administrativa, cujos nomes dados são fictícios para o resguardo da identidade, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Informações sobre os cinco servidores do TCE/PA entrevistados

Nome do servidor	Gênero	Faixa etária	Área de atuação	Cargo
Tembé	Masculino	30-40 anos	Fiscalização	Efetivo
Parakanã	Feminino	41-50 anos	Fiscalização	Efetivo
Potira	Feminino	30-40 anos	Fiscalização	Efetivo
Iara	Feminino	Mais de 60 anos	Administrativa	Efetivo
Moana	Feminino	30-40 anos	Administrativa	Efetivo

Fonte: elaborado pelas autoras (2025).

Dos três servidores da área de fiscalização, o primeiro entrevistado, Tembê, é do gênero masculino e está na faixa etária de 30-40 anos de idade. A segunda e a terceira entrevistadas são do gênero feminino, sendo que a segunda, Parakanã, possui entre 41-50 anos de idade e a terceira, Potira, possui entre 30-40 anos de idade. As duas servidoras da área administrativa são do gênero feminino, sendo

que lara está no grupo dos servidores de mais de 60 anos e Moana pertence à faixa etária de 30-40 anos de idade. Todos os cinco entrevistados são servidores efetivos da casa.

Aos servidores foram direcionadas as cinco perguntas a seguir:

- 1) Você fez opção em ficar em teletrabalho ou foi determinação da chefia imediata?
- 2) Qual foi a razão de você ter optado pelo teletrabalho?
- 3) Conseguiu verificar se a sua produtividade aumentou/diminuiu ou se manteve igual durante este período? Por qual motivo?
- 4) Quais os pontos positivos e negativos, na sua opinião, em relação ao teletrabalho e em relação à forma como foi instituído no TCE/PA?
- 5) Quais os principais entraves que você encontrou no exercício do teletrabalho?

Todos os cinco servidores responderam que estão em teletrabalho por escolha própria, demonstrando que a opção partiu do servidor e não foi imposta pela gestão. Quanto à razão pela escolha, Tembê, Potira e Moana, servidores da faixa etária entre 30 e 40 anos, pontuaram que o teletrabalho ajuda a manter uma rotina com os filhos. A servidora Parakanã, que também possui filho (neste caso, adolescente), foi motivada pela aprovação no mestrado, uma vez que os horários não são compatíveis.

Os relatos das servidoras Tembê, Potira, Moana e Parakanã reforçam o entendimento de Aguiar e colaboradores (2022), os quais acreditam que os números revelam uma crescente na escolha das mulheres pelas potencialidades associadas ao teletrabalho, ainda que ocorra aumento das demandas domésticas associadas ao cuidado, incluindo o acompanhamento escolar de filhos menores e a atenção exigida por pais idosos.

A relação entre a produtividade e o trabalho foi a razão pela qual a servidora lara escolheu o modelo remoto de trabalho. Para a servidora, o teletrabalho é mais produtivo e eficaz porque não há atendimento telefônico e pessoal que desvie a linha de raciocínio. A opinião da servidora vai ao encontro da percepção da maioria dos entrevistados nos estudos de Filardi e colaboradores (2022) e de Brandão e Ramos (2023).

Sobre o assunto da produtividade, houve divergência entre os entrevistados do TCE/PA. Alguns entendem que a produtividade no trabalho remoto permanece a mesma, e outros consideram que aumenta, principalmente em razão da obrigatoriedade em resolução do aumento da meta de trabalho em 20%.

Quanto aos entraves e pontos negativos, falhas na interpretação e contabilidade da meta de quem está em teletrabalho, preconceito de alguns colegas e chefes com o trabalho remoto, que enxergam de forma negativa os servidores que optam pela modalidade, carência obrigatória para cumprir trabalho presencial prevista na resolução e precariedade de acesso remoto à plataforma de trabalho foram apontados entre os entrevistados.

Especificamente quanto aos entraves, foi relatada ainda a necessidade de investir em estrutura tecnológica para trabalhar de casa, gerando custos adicionais

aos servidores, ou mesmo a dificuldade no desenvolvimento dos trabalhos em razão da inexistência desse aparato tecnológico no ambiente doméstico.

Em relação aos pontos positivos, foi mencionada a flexibilidade de horário e a autonomia na execução das atividades, que proporcionam mais tempo para estar com a família, acompanhar a educação dos filhos e estudar. Houve ainda relato de servidora que considera que a pessoa produz muito mais em sua casa, escreve melhor, consegue acompanhar e desenvolver o trabalho e executar atividades domésticas, sem prejuízo de ambos.

A opinião coletada no relato dos servidores do TCE/PA coaduna com os achados da pesquisa de Filardi e demais autores (2020), na qual os principais benefícios percebidos pelos teletrabalhadores foram aspectos de flexibilidade de horário, menor deslocamento, menos interrupções, mais privacidade, refeições em casa, melhor qualidade de vida e silêncio no ambiente de trabalho.

5 PROPOSTAS DE CONSOLIDAÇÃO E APRIMORAMENTO DO TELETRABALHO NO TCE/PA

Com base na análise crítica do regime atual de teletrabalho no TCE/PA, propõem-se cinco eixos estratégicos para consolidação e aprimoramento. As sugestões a seguir são baseadas nas boas práticas observadas em organizações públicas nacionais e internacionais, alinhadas à necessidade de modernização da gestão pública.

5.1 APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO

O aperfeiçoamento normativo é condição essencial para consolidar o teletrabalho como política institucional estável e eficiente. No caso do TCE/PA, a revisão da regulamentação vigente deve ir além da simples autorização para o trabalho remoto, incorporando dispositivos que permitam a adoção de modelos híbridos mais flexíveis, com alternância entre os regimes presencial e remoto, de acordo com a natureza das atividades.

Essa normatização deve detalhar critérios objetivos de elegibilidade, mecanismos de acompanhamento de desempenho e diretrizes para o cumprimento das metas, com foco em resultados entregues e não apenas em horas de trabalho registradas. Além disso, é recomendável a criação de cláusulas específicas sobre proteção de dados e segurança da informação, uma vez que o teletrabalho aumenta a exposição de informações sensíveis em ambientes fora da infraestrutura física do órgão.

A formalização de termos de adesão, contendo responsabilidades recíprocas entre servidores e instituição, pode alinhar expectativas e reduzir conflitos. Dessa forma, a atualização normativa não apenas fortalece a segurança jurídica do modelo, como também contribui para uma maior adesão e legitimidade junto aos servidores.

5.2 INVESTIMENTO EM TECNOLOGIA

A infraestrutura tecnológica constitui o alicerce do teletrabalho. Para o TCE/PA, o fortalecimento desse eixo passa pela oferta de equipamentos de qualidade, licenciamento de *softwares* colaborativos, ampliação da capacidade de servidores remotos – Rede Privada Virtual (VPN) – e integração de sistemas que permitam a execução plena das atividades à distância.

Ferramentas de gestão eletrônica de documentos, assinaturas digitais e plataformas de monitoramento de produtividade tornam-se essenciais para reduzir a dependência do trabalho presencial. Além disso, a criação de uma central de suporte remoto, com atendimento ágil e especializado, pode minimizar interrupções e ampliar a confiança dos servidores na modalidade.

Outro ponto importante é o investimento em tecnologias de análise de dados e *business intelligence*, que possibilitam não apenas acompanhar metas, mas também gerar inteligência organizacional a partir do desempenho das equipes. Portanto, a priorização de investimentos em tecnologia deve ser entendida como investimento estratégico, e não apenas operacional, pois sustenta tanto a eficiência do teletrabalho quanto a transformação digital da instituição.

5.3 CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A consolidação do teletrabalho exige o fortalecimento de competências técnicas e comportamentais de servidores e gestores. No TCE/PA, programas contínuos de capacitação devem incluir treinamentos em ferramentas digitais, boas práticas de segurança da informação, gestão de tempo e metodologias ágeis de trabalho.

Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível preparar gestores para liderar equipes híbridas, promovendo acompanhamento baseado em resultados e não em controle presencial. Políticas de desenvolvimento profissional podem contemplar trilhas de aprendizagem específicas, programas de mentoria e rodas de diálogo sobre saúde mental e equilíbrio entre vidas pessoal e profissional, que são dimensões críticas no regime remoto.

A promoção da cultura de aprendizagem contínua amplia a adaptabilidade institucional e cria condições para que os servidores acompanhem as transformações tecnológicas e organizacionais. Dessa forma, o investimento em capacitação deixa de ser apenas uma ação pontual e torna-se uma política permanente de valorização e fortalecimento do capital humano do tribunal.

5.4 COMUNICAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL

A comunicação é um elemento estruturante para a construção de uma cultura organizacional alinhada ao teletrabalho. No TCE/PA, a experiência pode ser fortalecida com a criação de canais institucionais claros, que assegurem a circulação de informações estratégicas e operacionais de forma ágil e transparente.

Reuniões periódicas, tanto virtuais quanto presenciais, podem contribuir para a

manutenção do vínculo entre equipes e reduzir a sensação de isolamento relatada por servidores. A valorização das boas práticas, como o reconhecimento público de iniciativas inovadoras em teletrabalho, reforça o engajamento e o sentimento de pertencimento.

Outro aspecto relevante é a necessidade de superar a cultura tradicional de controle baseada na presença física, substituindo-a por uma lógica de confiança, colaboração e responsabilidade compartilhada. A consolidação dessa mudança cultural requer ações educativas, comunicação assertiva e envolvimento ativo da alta gestão, para que o teletrabalho seja percebido como parte integrante da estratégia institucional e não como concessão temporária.

5.5 AVALIAÇÃO PERIÓDICA

A avaliação contínua é o mecanismo que assegura a sustentabilidade do teletrabalho. No TCE/PA, recomenda-se a definição de indicadores objetivos de desempenho, qualidade do trabalho e cumprimento de prazos, adaptados às especificidades das áreas administrativa e finalística. Paralelamente, instrumentos de *feedback* dos servidores – como pesquisas de satisfação trimestrais – podem captar percepções sobre infraestrutura, apoio da gestão, equilíbrio trabalho-família e impactos na saúde mental.

Esses dados devem ser sistematizados em relatórios periódicos, permitindo ajustes normativos, tecnológicos ou culturais sempre que necessário. Além disso, avaliações comparativas entre produtividade presencial e remota podem gerar evidências empíricas para embasar decisões estratégicas da instituição.

A implementação de painéis de monitoramento digital, acessíveis à gestão, pode fortalecer a transparência e a tomada de decisão baseada em dados. Assim, a avaliação periódica não se restringe à mensuração de resultados, mas constitui um ciclo de aprendizagem institucional, capaz de aprimorar continuamente o regime de teletrabalho e de legitimar sua permanência como política pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o teletrabalho no TCE/PA é viável e desejável, mas ainda incipiente. Recomenda-se um plano de consolidação em cinco eixos: (1) aperfeiçoamento normativo (prevendo também regime híbrido e metas proporcionais à natureza das tarefas); (2) investimento em tecnologia (equipamentos, VPN, *softwares* colaborativos e suporte); (3) capacitação de servidores e lideranças para trabalho remoto; (4) comunicação e cultura organizacional orientadas à confiança e a resultados; e (5) avaliação periódica, com indicadores e *feedback* para ajustes contínuos.

O fortalecimento desses eixos pode ampliar a adesão qualificada, melhorar a experiência de trabalho e incrementar a eficiência institucional. Este estudo avança no campo da administração pública ao evidenciar, com dados empíricos, os desafios e as possibilidades do teletrabalho em Tribunais de Contas.

O teletrabalho no TCE/PA se mostrou uma estratégia eficaz, viável e desejável, especialmente em um contexto pós-pandemia. No entanto, esta pesquisa revela que há ainda uma baixa aderência ao regime, visto que apenas 6,71% dos servidores aferem registro de frequência no ponto eletrônico e podem solicitar o trabalho remoto. Isso ocorre por ainda haver a necessidade de consolidação do regime, que requer mais do que normativas: são necessários planejamento estratégico, investimento em pessoas, treinamentos, tecnologias e mudança cultural. As propostas aqui apresentadas visam contribuir para uma gestão mais moderna, flexível e eficiente, alinhada aos desafios contemporâneos do setor público.

A necessidade pela modernização do serviço público está cada vez mais sendo necessária e passa, obrigatoriamente, pela adoção de modelos de trabalho mais flexíveis e adaptados às novas demandas sociais, tecnológicas e organizacionais. O teletrabalho, nesse sentido, representa uma oportunidade significativa para o TCE/PA aprimorar seus processos internos, elevar os níveis de produtividade e, ao mesmo tempo, proporcionar maior qualidade de vida aos seus servidores.

Portanto, as propostas apresentadas neste estudo oferecem um caminho estruturado e viável para consolidar o regime de teletrabalho no tribunal, contribuindo para a eficiência institucional e o fortalecimento da cultura organizacional. Ao investir na atualização normativa, na capacitação de pessoas, na adoção de tecnologias adequadas e na promoção de uma gestão baseada em resultados, o TCE/PA poderá alinhar-se às melhores práticas da administração pública contemporânea.

A consolidação desse modelo, entretanto, exige compromisso, diálogo constante e monitoramento contínuo, de modo a assegurar que os benefícios sejam sustentáveis e percebidos por toda a sociedade. Além disso, podem orientar gestores públicos na formulação de políticas mais eficazes de trabalho remoto, contribuindo para a modernização da gestão estatal.

Em uma perspectiva mais ampla, as lições extraídas do TCE/PA podem servir de referência para outros Tribunais de Contas e Órgãos de Controle Externo no Brasil. A consolidação do teletrabalho em instituições com perfil técnico-analítico tem potencial de gerar ganhos de eficiência, ampliar a atratividade da carreira pública e alinhar-se às tendências internacionais de digitalização governamental.

Para futuras pesquisas, recomenda-se aprofundar a análise comparativa entre diferentes órgãos de controle, identificando boas práticas replicáveis e desafios comuns. Desse modo, este estudo não apenas contribui para a melhoria da gestão interna do TCE/PA, mas também dialoga com a agenda nacional de modernização administrativa e de fortalecimento da governança pública.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. F. B. de *et al.* O teletrabalho e as mulheres: percepções da conciliação da vida profissional e familiar. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 836-850, 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa n° 65, de 30 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

EUROPEAN COMMISSION. **Digitalisation of public services in response to COVID-19**. Brussels: EU Publications, 2020.

FILARDI, F.; ZANINI, M. T. F. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: experiências do Serpro e da Receita Federal. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 28-46, 2020.

FISCHER, C. *et al.* Resilience through digitalisation: How individual and organisational resources affect public employees working from home during the Covid-19 pandemic. **Public Management Review**, Abingdon, v. 25, n. 4, p. 808-835, 2022.

GASPARINI, C. E. P. *et al.* O teletrabalho na administração pública e o que mudou com o surto da Covid-19. *In*: EnANPAD, 44., Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: ANPAD, 2020.

MELE, V. Telework in public organizations: a systematic review and research agenda. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 83, n. 6, p. 1649-1666, 2023.

MELO, M. C. de O. L.; FARIA, V. S. P.; LOPES, A. L. M. A construção da identidade profissional: estudo com gestoras das gerações Baby Boomers, X e Y. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 832-843, 2019. Número especial.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Plano de Gestão 2025–2027**. Belém: TCE/PA, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Resoluções n. 19.272/2021, 19.309/2021, 19.354/2022 e 19.671/2024. **TCE/PA**, Belém, [202-].

VIEIRA, C. G. Teletrabalho no setor público: estabelecendo os vínculos para o melhor aproveitamento dos seus benefícios. **Revista do MPC-PR**, Curitiba, n. 97, p. 251-276, 2019.

WILLIAMSON, S.; HANNA-OSBORNE, S. Will working from home become the “new normal” in the public sector?. **Australian Journal of Public Administration**, Hoboken, v. 79, n. 4, p. 601-607, 2020.

WILLIAMSON, S. *et al.* The future of working from home in the public sector: What does the evidence tell us? **Australian Journal of Public Administration**, Hoboken, v. 81, n. 4, p. 640-648, 2022.

DINÂMICAS, TENSÕES E ESTRATÉGIAS NA GOVERNANÇA COLABORATIVA: UMA ANÁLISE DA INICIATIVA LIDERADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO TOCANTINS

DYNAMICS, TENSIONS, AND STRATEGIES IN COLLABORATIVE GOVERNANCE: AN ANALYSIS OF THE INITIATIVE LED BY TOCANTINS' AUDIT COURTS

Suzana Gilioli C. Nunes¹

André Luiz de Matos Gonçalves²

Mário Vasconcellos Sobrinho³

Fernando Augusto Matte Garcia⁴

Resumo: A governança colaborativa tem emergido como abordagem crucial para enfrentar problemas públicos complexos, envolvendo a interação entre múltiplos atores. Contudo, esses arranjos enfrentam desafios e tensões inerentes à colaboração interorganizacional e intersetorial. Este artigo analisa o “Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância” do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) como um estudo de caso de governança colaborativa liderada por um órgão de controle. Usando abordagem qualitativa de pesquisa documental e observação, investiga-se como as dinâmicas e os desafios da colaboração se manifestam na prática e quais estratégias de gestão são empregadas

1 Pós-doutora pela Universidade de Coimbra. Pós-doutora (UNESP). Doutora em Administração de Empresas. Pós-doutoranda UNAMA. Mestre em Gestão da Qualidade. Especialista em Administração Financeira e Docência do Ensino Superior. Graduada em Administração. Docente no Mestrado e Doutorado Profissional em Governança e Transformação Digital e do mestrado em Gestão de Políticas Públicas.

2 Pós-doutor em Gestão de Políticas Públicas (USP). Pós-doutor em Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (UFT). Doutor em Direito (UNICEUB). Mestre pela Universidade Federal do Tocantins. Graduado em Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras. Graduado em Direito. Professor da Universidade Estadual do Tocantins. Conselheiro Presidente do TCE/TO.

3 Economista. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFP). PhD em Estudos do Desenvolvimento pelo Centre for Development Studies (CDS), University of Wales Swansea (Reino Unido). Pós-doutor em Gestão Pública e Governo (EAESP/FGV). Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local (NUMA/UFGA). Pesquisador e professor titular da Universidade da Amazônia.

4 Doutorando em Gestão de Políticas Públicas. Mestre em Desenvolvimento Regional (UFT). Especialista em Direito Administrativo (UFT) e em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Bacharel em Direito. Advogado e Chefe de Gabinete de Conselheiro no TCE/TO.

pelo TCE/TO. Os resultados apontam para um esforço deliberado do TCE/TO em orquestrar a rede, ao mesmo tempo em que navega tensões relacionadas à diversidade de atores, à necessidade de ações focadas e à garantia de participação efetiva e transparente. Conclui-se que o sucesso de iniciativas de governança colaborativa depende do reconhecimento e gestão ativa dessas tensões.

Palavras-chave: governança colaborativa; setor público; colaboração intersetorial; gestão pública; primeira infância; Tribunal de Contas.

Abstract: Collaborative governance has emerged as a crucial approach to addressing complex public problems involving interactions among multiple actors. However, these arrangements face challenges and tensions inherent to interorganizational and intersectoral collaboration. This paper analyzes the “Tocantins Commitment for Early Childhood” of the Audit Courts of the State of Tocantins (TCE/TO, in Portuguese) as a case study of collaborative governance led by an oversight body. Using a qualitative approach of documentary research and observation, it is investigated how the dynamics and challenges of collaboration manifest themselves in practice and what management strategies are employed by the TCE/TO. The results point to a deliberate effort by the TCE/TO to orchestrate the network while simultaneously navigating tensions related to the diversity of actors, the need for focused actions, and ensuring effective and transparent participation. It is concluded that the success of collaborative governance initiatives depends on the recognition and active management of those tensions.

Keywords: collaborative governance; public sector; intersectoral collaboration; public management; early childhood; Audit Courts.

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade dos problemas sociais, a fragmentação das responsabilidades governamentais e a demanda por maior legitimidade e eficácia na ação pública têm levado a uma reconfiguração das formas de governar (Bevir, 2010). Nesse contexto, a governança colaborativa ganha proeminência como um modelo que busca superar as limitações das abordagens puramente hierárquicas ou de mercado, promovendo a interação e a coordenação entre múltiplos atores – estatais, privados e da sociedade civil – na busca por soluções para desafios coletivos (Ansell, Gash, 2008; Emerson *et al.*, 2012). Essa abordagem parte da premissa de que nenhum ator isolado detém todos os recursos, os conhecimentos ou a legitimidade necessária para resolver problemas complexos, exigindo a formação de redes e parcerias (Sorensen; Torfing, 2009).

A governança colaborativa visa à cocriação de valor público, envolvendo *stakeholders* na definição de problemas, no desenvolvimento de soluções e na implementação de políticas (Bryson *et al.*, 2014; Torfing *et al.*, 2021). Contudo, a gestão dessas interações em rede é intrinsecamente desafiadora. A diversidade de interesses, valores e capacidades dos atores, as assimetrias de poder, a necessidade de construir confiança, a dificuldade de garantir *accountability* em arranjos multiatores e a gestão de recursos escassos em processos que podem ser lentos e complexos representam tensões inerentes a esses arranjos colaborativos (Head, 2019; Sorensen; Torfing, 2009; Cristofoli *et al.*, 2021).

Compreender como essas dinâmicas e esses desafios se manifestam na prática e como podem ser gerenciados é fundamental para o avanço da teoria e

da prática da governança colaborativa. Nesse sentido, a iniciativa “Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância”, promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), apresenta-se como um caso emblemático. Buscando articular os Três Poderes do Estado, os municípios, os órgãos setoriais, a sociedade civil e parceiros como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) para garantir os direitos de crianças de 0 a 6 anos, a iniciativa opera por meio de uma lógica explicitamente colaborativa, envolvendo desde a articulação política até o apoio técnico e a mobilização social.

Este artigo, portanto, propõe-se a investigar: *como se manifestam as dinâmicas e os desafios inerentes à governança colaborativa na iniciativa “Primeira Infância” do TCE/TO? E que estratégias de gestão são empregadas para navegar essas tensões?*

Para tal, adota-se uma abordagem qualitativa de estudo de caso, analisando documentos públicos da iniciativa e informações utilizadas pelo TCE/TO em seus processos internos. A análise foca em identificar como desafios clássicos da governança colaborativa se apresentam no caso e como o TCE/TO, enquanto ator central (orquestrador da rede), lida com eles.

O artigo está organizado em seis seções: esta introdução; as seções 2 e 3, que revisam o referencial teórico sobre governança colaborativa e seus desafios, *accountability* horizontal e a dinâmica colaborativa de construção das políticas públicas; a seção 4, que descreve os procedimentos metodológicos; a seção 5, que analisa o caso da iniciativa “Primeira Infância”; e a seção 6, com as considerações finais.

2 GOVERNANÇA COLABORATIVA: CONCEITOS, DINÂMICAS E DESAFIOS

A governança colaborativa é uma abordagem emergente na administração pública que envolve o engajamento coletivo de partes interessadas públicas e privadas nos processos de tomada de decisão, em vista da compreensão de que a atuação individual e solitária das agências não conduz à resolução de problemas societais complexos (Bryson; Crosby; Stone, 2006; Duit; Galaz, 2008). Esse modelo de governança visa substituir os tradicionais modos de gestão e de adversidade, promovendo soluções consensuais para endereçar referidos problemas públicos.

Esses esforços colaborativos são aqui conceituados como os processos e as estruturas de tomada de decisão e de gestão de políticas públicas que reúnem partes interessadas de diversos setores públicos e privados, a fim de realizar um propósito público que de outra forma não poderia ser plenamente alcançado (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012; Emerson; Nabatchi, 2015; Voets *et al.*, 2021; Thomson; Perry, 2006), aumentando a capacidade e legitimidade do governo (Lahat *et al.*, 2020). Além disso, permitem atingir o que é denominado de “vantagem colaborativa”, compreendida como o valor agregado específico que

decorre de arranjos de governança colaborativa, o qual não seria alcançado por organizações ou departamentos governamentais agindo isoladamente (Huxham; Macdonald, 1992; Huxham; Vangen, 2005; Doberstein, 2016).

Os processos colaborativos tipicamente envolvem diálogo, negociação, busca por consenso e compartilhamento de responsabilidade e recursos (Ansell; Gash, 2008). O propósito central consiste, em geral, na coprodução de valor público, gerando soluções mais legítimas, inovadoras e adaptadas às demandas reais da sociedade (Torfing *et al.*, 2021; Bryson *et al.*, 2014).

A implementação da governança colaborativa envolve questões complexas, como apoiar o processo colaborativo por meio de modelos inovadores, promover a interação entre políticas e prestação de serviços e integrar as visões do serviço público com as perspectivas institucionais. Esses desafios exigem *design* e gestão cuidadosos para garantir resultados bem-sucedidos (Bianchi; Nasi; Rivenbark, 2021; Elken, 2023).

Assim, conquanto apresenta oportunidades de inovação e de melhoria dos resultados, a operacionalização do modelo colaborativo também enfrenta desafios significativos relacionados à implementação, aos marcos legais e à sustentabilidade. Não à toa, a literatura já destacou a necessidade de que a agenda de pesquisa se concentre no aprimoramento de modelos colaborativos, na abordagem de lacunas de conhecimento e na garantia do alinhamento com os contextos institucionais e ambientais para aumentar a eficácia do modelo (Ansell; Gash, 2008; Bodin, 2017; Amsler, 2016; Ulibarri *et al.*, 2020).

Embora parte da literatura especializada em administração pública e em políticas públicas costume utilizar os termos “governança colaborativa” e “governança em rede” de forma intercambiável (Kapuçu, 2014), é relevante traçar alguns pontos de distinção semântica entre tais expressões que justificam o emprego do primeiro conceito neste trabalho.

Consoante assevera Sant’Anna e colaboradores (2021), o modelo colaborativo se difere das outras formas de governança porque foca na busca por consenso entre os atores envolvidos em uma política pública por meio de processos deliberativos que se estendem para além da consulta a diversas organizações. Tais diferenças ficam mais claras a partir das categorias analíticas propostas por Wang e Ran (2023), com base nos modelos conceituais de Ansell e Gash (2008), Provan e Kenis (2008), Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), e Klijn e Koppenjan (2016), enunciadas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Síntese de distinção entre governança colaborativa e governança em rede

Dimensão	Governança em Rede (NG)	Governança Colaborativa (CG)
Enfoque principal	Estrutural: formas de coordenação pluricêntrica e propriedades das redes	Processual: engajamento deliberativo entre atores diversos para resolução conjunta
Propriedades distintas	Estrutura de rede, tamanho, diversidade, centralidade e densidade	Compartilhamento de informações, identidades, objetivos e visões
Temas predominantes	Propriedades e desenvolvimento da rede, estratégias de gestão de rede	Deliberação, diálogo, esforços conjuntos e desenho institucional
Instrumentos gerenciais	Estratégias para ativar, estruturar e sustentar redes de interação	Mecanismos para construir confiança, deliberar e negociar interesses diversos
Tensão central	Gerir a complexidade estrutural e manter a estabilidade sem hierarquia formal	Equilibrar autonomia dos participantes com a autonomia do arranjo colaborativo

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Wang e Ran (2023).

Aprendendo a colaboração como elemento indispensável à eficácia dos sistemas de governança, despontam diferentes abordagens analíticas a respeito do conceito. Nesse sentido, Ansell e Gash (2008) enunciam as características de um arranjo colaborativo, enfatizando as condições iniciais, o *design* institucional, a liderança facilitadora e o processo de colaboração (Wulandari, 2024). Foster-Fishman, Berkowitz e Lounsbury (2001) destacam as condições indispensáveis para o desenvolvimento de parcerias colaborativas. Segundo Bingham (2010), a governança colaborativa aparece como proposta que visa substituir os modos tradicionais de comando e controle, inclusive de governança pública, em que se prioriza a mera participação formal, dando ênfase aos valores construídos e às trocas entre as partes envolvidas.

Emerson e Nabatchi (2015, p. 18) discutem a governança, desde a perspectiva conceitual, como “o ato de governar, ou como atores usam processos e tomam decisões para exercer autoridade, controle e garantir performance – guiando-se por uma série de princípios, normas, papéis e processos sobre os quais os atores convergem”. Tendo essa definição em mente, resta claro que a governança colaborativa constitui um dos modos possíveis de governança, que ultrapassa o formato hierárquico e o modelo puro de mercado (Koliba *et al.*, 2011).

A governança, originalmente, parte de uma ideia ligada ao modelo de tomada

de decisões em ambiente corporativo, valendo-se de uma forma de gestão em que se obtenha a máxima eficácia econômica, contrapondo-se, dessa forma, aos tradicionais modelos burocráticos e hierarquizados (Dasí, 2008; Silva; Vicentin, 2018). No que importa à presente investigação, o formato de gestão em análise se relaciona à atuação da administração pública, de modo que a compreensão do termo “governança” assume aqui uma conotação específica, que se volta à eficiência das ações governamentais. Fala-se, então, da governança pública.

Dentro desse modelo de gestão, Stephen Osborne (2006) introduziu o termo Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG), descrevendo um novo paradigma para a administração pública. Segundo o autor, a atuação do Estado deve ser pensada de forma a acolher todos os atores envolvidos em determinada política pública, assumindo a existência de interdependência das relações para que se consiga alcançar a efetividade no resultado pretendido.

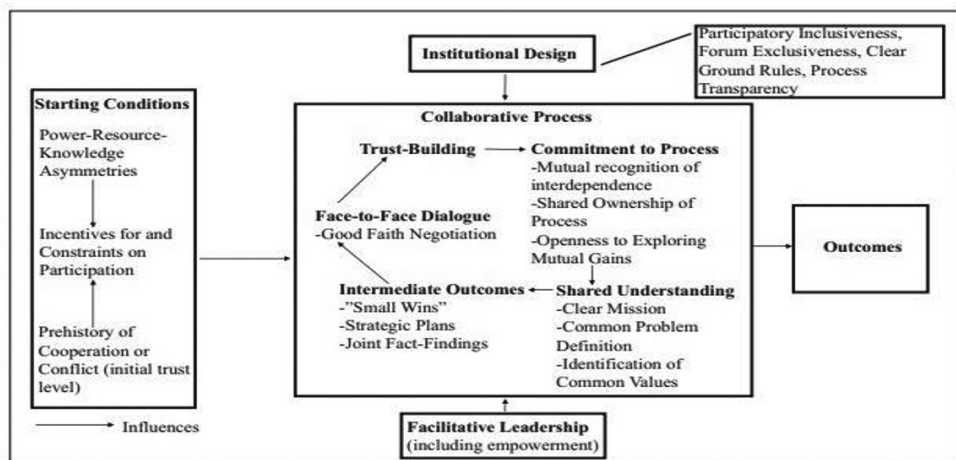
Nessa perspectiva, considera-se que o conceito de governança pública relevante à pesquisa proposta pode ser definido como sendo um modelo alternativo de execução de políticas públicas estatais que parte de uma nova estrutura, apta a admitir a inclusão de atores externos no processo de tomada de decisão, mesmo diante de interesses potencialmente divergentes (Osborne, 2006; Matias-Pereira, 2010; Silva; Vicentin, 2018; Freitas *et al.*, 2022).

Assim, a NPG provoca a ampliação qualificada do alcance da governança aplicada no setor público, vez que, além da ótica puramente econômica, busca promover a eficiência social da política. Nesse sentido, a atuação governamental passa a ser centrada, de fato, no cidadão, proporcionando geração de valor público sustentável (Mariani, 2019; Mayrink, 2022).

A propósito do valor público, Martins e Marini (2014, p. 48-49) afirmam que “uma cadeia de valor público implica não apenas a consideração de variáveis de desempenho objetivas (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), mas também a devida reputação a variáveis de natureza mais subjetiva”, todas relacionadas com “expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo” Martins; Marini, 2014, p. 48-49).

É nesse contexto que se inserem os estudos sobre a gestão de políticas públicas a partir de um processo compartilhado de cooperação e engajamento dos atores envolvidos. Nesse sentido, destaca-se a proposta teórica da Ansell e Gash (2008), que dividiu os pressupostos necessários à caracterização do tipo de governança colaborativa em um modelo contingencial. A estrutura geral da proposta é organizada em quatro blocos analíticos principais: (i) as condições iniciais ou preliminares (*starting conditions*); (ii) o desenho institucional (*institutional design*); (iii) a liderança facilitadora (*facilitative leadership*); e (iv) o processo colaborativo (*collaborative process*). Os três primeiros blocos convergem para o núcleo central do modelo: o processo colaborativo. Este é apresentado como um ciclo interativo e dinâmico, cuja estrutura opera para gerar “resultados intermediários” e, eventualmente, resultados efetivos em políticas públicas. A síntese visual do modelo concebido pelos autores pode ser visualizada adiante:

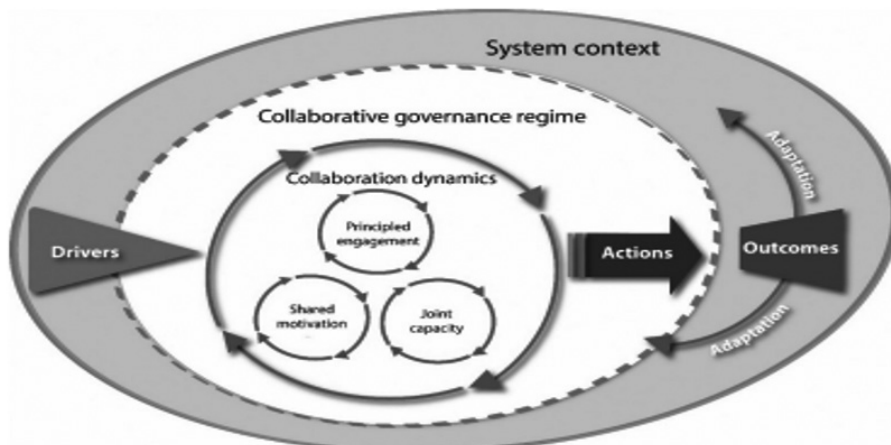
Figura 1 – Modelo de governança colaborativa de Ansell e Gash



Fonte: Ansell e Gash (2008).

Outro esquema analítico para compreender a governança colaborativa é fornecido por Emerson e Nabatchi (2015). Ao descreverem o *framework* integrativo para a governança colaborativa, os autores trazem uma formulação conceitual refinada do fenômeno, estruturada a partir de um diagrama ilustrativo, que reflete a estrutura analítica consubstanciada por relações dinâmicas, interdependentes e interativas que moldam o desempenho de Regimes de Governança Colaborativa (RGCs). Nesse modelo, o RGC é tomado como “um modo particular, ou sistema, de tomada de decisão pública na qual a colaboração transfronteiriça representa o padrão prevalente de comportamento e atividade” (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012, p. 6).

Figura 2 – *Framework* integrativo para governança colaborativa de Emerson e Nabatchi



Fonte: Emerson e Nabatchi (2015); Emerson e Ahn (2022).

Ambos os diagramas propõem uma arquitetura sistêmica cuja estrutura leva em consideração as condições iniciais observadas na arena política e seus efeitos contingenciais sobre as relações colaborativas, apontando medidas relevantes ao equilíbrio das atividades. Tais fatores contextuais preexistentes, que condicionam a possibilidade e a qualidade do engajamento colaborativo, são: (i) a análise sobre a existência de diferenças substanciais entre os atores envolvidos, a evidenciar assimetrias de poder e/ou recursos, pois eventuais desníveis podem refletir nos resultados, de sorte a tornar necessário pensar estratégias de equilíbrio que favoreçam a inclusão de grupos mais vulneráveis (*strategy of empowerment and representation of the weaker and disadvantaged stakeholders*); (ii) previsão de incentivos e delimitação dos participantes envolvidos como pressuposto ao engajamento e à consciência de interdependência, circunstâncias diretamente atreladas às expectativas que as partes têm em relação aos benefícios e resultados esperados; (iii) a verificação do histórico de interação entre os atores, pois a existência de conflitos ou mesmo a alta cooperação pode prejudicar a percepção de sucesso da nova estrutura proposta, exceto se forem avançadas providências para remediar os conflitos e aumentar o nível de confiança, ou se subsistir alto nível de interdependência entre os envolvidos (Ansell; Gash, 2008).

O eixo referente ao *design* institucional oferece os elementos normativos e procedimentais que regem o fórum colaborativo, cuidando-se, dessa forma, do aspecto central para consolidar a legitimidade do arranjo, a partir da delimitação de regras claras e de mecanismos formais que operacionalizem a inclusão de todos os *stakeholders* concernidos. Nesse sentido, a transparência reforça a confiança na integridade do processo colaborativo e afasta percepções de manipulação ou de apropriação do contexto decisório, além de prevenir a opacidade na condução da esfera pública.

Conforme Ansell e Gash (2008), em panoramas de assimetria de poder ou de baixa motivação dos atores, exige-se uma liderança orgânica e interventiva que possa engajar e reforçar o papel de atores marginalizados e garantir a equidade no processo. A liderança também é responsável por construir confiança, definir agenda, assegurar a integridade e fomentar ganhos mútuos a partir da colaboração, não se revelando autoritária, mas transformacional, remetendo à função de coordenação interinstitucional complexa.

Enfim, Ansell e Gash (2008) abordam o processo colaborativo enquanto núcleo do modelo contingencial, cujos pressupostos incluem: (i) diálogo face a face orientado ao entendimento mútuo e à busca por soluções vantajosas para todas as partes (*thick communication*); (ii) construção de confiança, a qual possui especial relevância quando há histórico de conflitos; (iii) o desenvolvimento de compromisso entre os atores, de sorte que os autores encarem o processo pelo prisma de uma responsabilidade coletiva pelos resultados; (iv) o entendimento compartilhado, que alude à formação de consensos quanto aos diagnósticos, aos objetivos e aos valores (*shared understanding*); (v) os resultados intermediários, o que faz referência aos acordos parciais e às “pequenas vitórias” que cooperam para retroalimentar o processo, reforçando a confiança mútua e a legitimidade.

Nessa medida, Ansell e Gash (2008) concluem que a institucionalização

da governança colaborativa pode, potencialmente, evitar os custos inerentes ao envolvimento conflituoso entre os atores, ampliar a participação democrática e até mesmo recuperar a eficiência na gestão pública. Finalmente, nada obstante, os autores apontam que o sucesso da governança colaborativa, nos moldes da proposta de modelo representada na Figura 1, depende da observância de três condições essenciais: tempo, confiança e interdependência.

3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E A DINÂMICA COLABORATIVA DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RUMO A UM REMODELAMENTO DA DINÂMICA DE CONTROLE

Accountability compreende um acordo institucional sobre o qual se estrutura o funcionamento do regime político de uma dada sociedade, cuja expressão é o próprio processo de interlocução dos múltiplos agentes em torno das pautas de interesse público (Moraes, 2023). Uma das marcas diferenciadoras dos regimes liberais, defende Dahl (2015), consiste na composição de um arcabouço institucional firmado em torno de processos autorizativos de exercício do poder político (constitucionalização dos marcos fundamentais da comunidade política e realização periódica de sufrágios para seleção, direta ou indireta, de representantes), associado a mecanismos de constrangimento dos programas públicos às preferências da sociedade (responsividade), bem como de prestação de informações pelos representantes aos representados (responsabilidade) e sujeição a mecanismos de coerção real ou simbólica (responsabilização). Forja-se, pois, o sistema de governo representativo, método moderno de instituição do autogoverno de um povo (Dahl, 2015). Contudo, o estudo desse fenômeno se conduziu primordialmente dentro de uma perspectiva de construção do comportamento dos órgãos e agentes mediante o debate das ferramentas de controle e do seu funcionamento (O'Donnell, 1998). Tal preocupação orientou o debate acadêmico aos freios e contrapesos do sistema constitucional, sem lançar a mesma atenção ao aspecto construtivo e corresponsável das relações institucionais.

Ocorre que, no campo das políticas públicas, com as suas amplas dimensões interdependentes (multidisciplinares, intersetoriais e multiníveis), associadas a seu complexo ciclo de construção continuada (formação da agenda, planejamento, implementação, execução e avaliação), mostra-se mais oportuno pensar o arcabouço institucional pela perspectiva do diálogo e da formação compartilhada das escolhas coletivas (Bucci, 2013). Não significa abandonar a dimensão da responsabilidade e da coerção, intrínseca ao conceito original, e sim enfocar também o entendimento interinstitucional horizontal, enfrentando as políticas públicas como uma plataforma de atuação conjunta entre gestores, sociedade civil, órgãos de controle e de justiça (Gonçalves, 2021), dada a sua natureza eminentemente dialogal.

As políticas públicas são tanto expressão política, vez que manifestam as decisões dos órgãos constitucionais de soberania, quanto técnico-jurídica, porquanto organizam e trazem vida ao planejamento de atividades organizacionais

(Secchi, 2012; Gonçalves, 2021). Outrossim, o reconhecimento no plano constitucional das políticas públicas enseja um patamar jus-político de atuação dos organismos de controle (externo e judicial) mais ativo, sendo ora provocador (ocorre nas fases iniciais das políticas públicas relativas ao mapeamento dos problemas públicos, bem como exame e planejamento das vias de atuação), ora orientador (abrange o acompanhamento da atividade administrativa em face dos parâmetros fixados), ora pedagógico (identificação de eventuais irregularidades e emissão de recomendações e determinações para correção futura). Há, portanto, um abandono gradativo do prisma sancionador (locken, 2014), que passa a operar como a *ultima ratio* do controle – somente atuando na inocuidade das soluções não adversariais (Gonçalves, 2021).

A ascensão de organismos extrapolíticos, como os Tribunais de Contas, é claramente analisada por Vibert (2007, p. 4-5), que destaca a crescente importância dessas “instituições não eleitas” nas democracias contemporâneas. A presença desses organismos representa uma nova forma de separação de poderes que, por meio de corpos técnicos especializados, busca harmonizar o aspecto empírico das políticas públicas – com a coleta e a análise de dados – ao componente axiológico, que envolve a avaliação crítica das ações governamentais. Essa nova configuração sugere que a emergência desses corpos não eleitos contribui para um controle mais efetivo sobre os agentes públicos, promovendo uma atuação governamental mais responsiva e eficiente.

O controle externo brasileiro é tradicionalmente associado à fiscalização adversarial, voltada para a identificação de irregularidades e a aplicação de sanções. Pelegrini (2014) descreve essa abordagem como predominantemente punitiva, o que, embora necessária em muitos casos, pode gerar resistências e dificultar a implementação de políticas públicas. Para superar essa limitação, defende-se um modelo de controle que incorpore também aspectos pedagógicos e colaborativos (locken, 2018).

Há, tradicionalmente, uma tendência dos órgãos fiscalizadores de buscarem restringir a administração pública, visando à resolução dos problemas públicos, uma pressuposição de que as irregularidades da esfera governamental traduzem uma natureza delitiva que precisa ser coibida. Com isso, até então, esses órgãos de fiscalização se inclinavam a expandir as suas competências controladoras, impingindo, inclusive, uma paralisia decisória e um “direito administrativo do medo” (Santos, 2022, p. 54). Esse fenômeno, também denominado “apagão das canetas” (Gullo, 2022, p. 104), aponta para os inúmeros obstáculos burocratizantes, penalizadores e geradores de insegurança jurídica no ambiente público (Sundfeld, 2017), conjunto de disfunções burocráticas inibidoras do empreendedorismo e da inovação na esfera pública.

Nesse sentido, a Lei n. 13.655/2018 se revela um marco fundamental de sistematização de preceitos já presentes na Constituição, como o diálogo institucional, a busca por resultados e uma atuação metodológica aprimorada. Os comandos inscritos na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro vocacionam os órgãos administrativos, de controle e judicantes à busca pela compreensão da

realidade fática, orientando todos os atores a trabalharem com dados, bem como a considerarem o contexto organizacional alheio. Assim, o legislador entrelaça a atividade pública em torno de uma pauta colaborativa, em que, para além de qualquer propósito sancionador e de desconfiança mútua, preexistia um compromisso comum pela construção de resultados.

Contudo, essa inscrição normativa leva a questionamentos sobre sua efetividade prática e a real transformação na interação entre órgãos. Apesar de vislumbrar um maior comprometimento com a racionalidade decisória e a previsibilidade dos efeitos, é imperativo problematizar se o fortalecimento dos vínculos interinstitucionais realmente se concretiza na prática administrativa ou se permanece apenas como uma intenção normativa, submetida às complexidades da implementação. Toda essa nova configuração confere aporte normativo à tendência de diálogo institucional e construção corresponsável das soluções aos problemas coletivos, dando ensejo a uma governança mais ampla e colaborativa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, caracterizando-se como um estudo de caso (Stake, 1995), com ênfase na análise da iniciativa relativa ao Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância, levada a cabo ao longo do ano de 2024 pelo TCE/TO, e cuja operacionalização reuniu múltiplos atores institucionais – gestores públicos, representantes do sistema de justiça e conselhos temáticos – em torno da pauta da primeira infância. O projeto abrangeu os 139 municípios e, por isso, lidou com ampla variabilidade interna (recursos, poder de influência, expectativas quanto aos resultados e engajamento), o que influiu para uma maior centralidade do papel de liderança.

De efeito, como estratégia de pesquisa empírica, o estudo de caso permite obter uma visão matizada sobre determinado fenômeno (Flyvberg, 2005), de tal sorte a extrair elementos explicativos e tendências diagnósticas. Daí porque este desenho de pesquisa integra características exploratórias, uma vez que tenciona mapear dinâmicas pouco estudadas, e descritivas, porquanto procura detalhar estruturas e processos (Eisenhardt, 1989).

A técnica para coleta de dados envolveu a pesquisa documental com foco nas fontes primárias, qual seja, os documentos institucionais do TCE/TO relacionados à iniciativa. Os dados documentais deram suporte para a leitura dos objetivos, da estrutura, dos atores envolvidos e das atividades realizadas no curso da iniciativa “Primeira Infância”.

Quanto à estratégia para análise dos dados, seguiu-se uma análise de conteúdo categorial (Bardin, 2016). O procedimento incluiu, numa etapa de pré-análise, a sistematização de unidades de registro, obedecendo a uma lógica dedutiva, de sorte que a codificação se relacionasse com as categorias teóricas previamente definidas com base na literatura especializada sobre a governança colaborativa e os seus desafios (Ansell; Gash, 2008; Emerson; Nabatchi, 2015; Waardenburg

et al. 2019). A interpretação visou conectar os achados empíricos com a teoria, respondendo à questão de pesquisa sobre como as dinâmicas e os desafios da governança colaborativa se manifestaram e foram gerenciados no caso estudado.

Os vetores (*drivers*) do regime colaborativo reconduzem aos fatores que dão tração e impulsionam a formação de um RGC. Temos como pilares quatro categorias vetoriais: (i) a incerteza, traduzida na ambiguidade sobre o problema público, as ações futuras e os recursos disponíveis; (ii) a interdependência, que se refere à inviabilidade de alcançar os objetivos senão mediante uma ação colaborativa; (iii) os incentivos consequenciais, alusivos às pressões internas e externas que incidem sobre o *status quo*, incentivando a transformação; e (iv) a liderança iniciadora, exercida por atores catalisadores que mobilizam e acionam o engajamento, abrindo caminho para a formação do regime de governança. As ações colaborativas indicadas no fluxo do RGC se consubstanciam nas atividades implementadas coletivamente pelos membros do coletivo reunido em sistema. A implementação bem-sucedida de tais ações conduz à realização de resultados (*outcomes*), traduzidos em impactos mensuráveis sobre a questão pública endereçada, as adaptações sistêmicas do modelo de governança, além do ciclo de aprendizado institucional.

Porém, os modelos de governança colaborativa evoluem ao longo do tempo, com trajetórias variadas, do sucesso rápido ao declínio gradual. Compreender a sua dinâmica, incluindo a liderança, a responsabilização e os resultados, é crucial para sustentar uma colaboração eficaz. Muitas propostas atingem um pico de eficácia em um ponto intermediário, sugerindo a necessidade de estratégias para manter a robustez ao longo do tempo (Ulibarri *et al.*, 2020).

5 DISCUSSÃO E RESULTADOS: GOVERNANÇA COLABORATIVA NA INICIATIVA “PRIMEIRA INFÂNCIA” DO TCE/TO

A governança colaborativa oferece uma abordagem promissora para endereçar questões políticas complexas, envolvendo diversas partes interessadas em tomadas de decisão orientadas por um entendimento mútuo. Em uma realidade social sujeita a mudanças constantes e complexas, com diversos interesses em jogo, descabe apostar em um modelo de administração pública – e, nesse mesmo sentido, de controle público – centralizador e burocrático (Sant’Anna *et al.*, 2019). Nessa perspectiva, o tipo colaborativo exsurge como uma proposta de gestão vocacionada à sinergia de ações institucionais, visando ao aprimoramento das políticas públicas e orientando os propósitos institucionais em direção a um sistema de criação de valores públicos que são fruto da aprendizagem social mútua, do engajamento e da interação de grupos sociais de interesse (Sant’Anna *et al.*, 2019; Mah; Hills, 2014).

Na iniciativa da primeira infância, percebe-se a liderança facilitadora do TCE/TO, que teve um papel central de mobilização dos atores na conscientização quanto ao tema e à necessidade de adoção de medidas de enfrentamento aos problemas sociais da área. De fato, a primeira infância já era um campo consolidado

constitucional (Art. 227) e legalmente (Lei n. 13.257/2016) como prioridade absoluta do Estado, da família e da sociedade.

A iniciativa do TCE/TO trouxe esse universo para a agenda política do Estado do Tocantins em um formato de governança colaborativa, sem estrutura hierarquizada, vinculativa e repressiva. A adesão à iniciativa permaneceu a critério de cada participante, de modo que, pelo próprio ineditismo do projeto, terminou por demandar uma maior centralidade da entidade promotora (TCE/TO). Com essa perspectiva, pode-se questionar a possível neutralidade do ator central ou mesmo a assimetria de poder dentro do processo decisório, conquanto se reconheça, de outro lado, que essas foram as condições para avançar as medidas de construção coordenada de ação institucional. Conforme defendem Ansell e Gash (2008), cabe à liderança auxiliar a construir a confiança, definir a agenda e assegurar a integridade do processo não de forma autoritária, mas transformacional.

A dispersão dos demais agentes em condições tão distintas iria solapar ou, na melhor das hipóteses, retardar o alcance de resultados intermediários, sem os quais o diálogo orçamentário não iria avançar. Percebe-se, pois, que a construção de elementos iniciais de governança foi o cerne da iniciativa, primeiro com a assinatura de um pacto (termo de compromisso), depois com a capacitação dos agentes políticos (prefeitos, secretários e vereadores), em seguida com a inscrição da temática nos orçamentos municipais, com a consequente possibilidade de fiscalização, e, após, a realização de diagnóstico das obras inacabadas, para avanço das medidas iniciadas em gestões anteriores. Em uma sequência lógica e incremental, as etapas de encontros e medidas se complementavam na órbita de um propósito comum: de modo prático, estava em questão a concretização das políticas de primeira infância; de modo geral, como aspecto de fundo e talvez ainda mais importante, estava sendo construído um ambiente organizacional comum para definição da agenda, o que implica maior grau de diálogo e colaboração (coordenação interinstitucional complexa). Por isso, a liderança deve ser enfrentada como uma variável de mediação e mobilização (Ansell; Gash, 2008) e de apoio interinstitucional (Emerson; Nabatchi, 2015). A partir das informações, verifica-se que a extensão da iniciativa, com seus estágios intermediários, atores, ações e agentes externos, pode ser caracterizada no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Caracterização da iniciativa “Primeira Infância”

Estágio	Ações	Caracterização	Público-alvo	Interessados externos
Pacto Tocantinense pela Primeira Infância	Realização de evento para apresentação do Pacto pela Primeira Infância Realização de webinar e oficinas técnicas para instrução dos prefeitos e secretários municipais Realização de evento para assinatura do Pacto Tocantinense pela Primeira Infância	Sensibilização dos agentes políticos quanto à importância da primeira infância Inclusão do tema da primeira infância na agenda política por meio do estímulo a alterações legislativas nos orçamentos dos municípios	Prefeitos Vereadores	Comitê Estadual pela Primeira Infância Associação Tocantinense de Municípios Ministério Público do Estado do Tocantins Mídia Sociedade
Mãos à obra	Realização de vistoria em obras paralisadas ligadas à primeira infância e realização de estudos técnicos quanto aos estágios faltantes para conclusão Articulação para retomada e conclusão das obras junto às prefeituras e ao FNDE	Diagnóstico das obras paralisadas ligadas à primeira infância Orientação técnica para retomada e conclusão das obras paralisadas ligadas à primeira infância	Prefeitos Engenheiros municipais	FNDE Agência Tocantinense de Transporte, Obras e Infraestrutura Instituto Federal do Tocantins Mídia Sociedade
Workshop: Participação Ativa pela Primeira Infância	Realização de evento para distribuição de materiais pedagógicos e sensibilização quanto à importância da primeira infância	Orientação técnica aos conselheiros municipais sobre as ações de controle para a primeira infância Oferecimento de cartilha sobre a primeira infância orientado aos conselhos municipais e à sociedade	Vereadores Conselheiros tutelares Conselheiros municipais de Educação e de Saúde	FNDE Mídia Sociedade

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Outro aspecto observado diz respeito à opção por diálogos face a face (Emerson; Ahn, 2022), elemento decisivo na aproximação dos atores e na construção de confiança mútua. Ainda que uma das atividades tenha adquirido uma natureza remota (webinário), todas as demais foram realizadas presencialmente. Entende-se como positiva essa opção, porquanto facilita a assunção de compromisso entre os agentes, encarando o processo pelo prisma de uma responsabilidade coletiva (Ansell; Gash, 2008). Por outro lado, deve-se considerar que essa opção implicou custos extras aos participantes, que tiveram de se organizar e se deslocar para a capital. No entanto, não pareceu ser esse um problema decisivo, na medida em que todos os municípios compareceram às fases do projeto.

Isso proporcionou a formação de dinâmicas colaborativas estruturada em três pilares, que constituem a chave do sistema: i) uma dinâmica relacional, cujo foco reside na qualidade das relações interpessoais que se desenvolvem no âmbito do regime de governança colaborativa; ii) o engajamento com princípios, a partir do qual se promovem ações colaborativas, no sentido de avançar deliberações interativas, decisões coletivas e descobertas conjuntas; e iii) a capacidade de ação conjunta, referente às estruturas e aos recursos que viabilizam ações colaborativas no âmbito do arranjo. São três dimensões interdependentes que se retroalimentam.

É evidente que não se trata de um processo linear, mas de um *framework* dinâmico e adaptativo, que parte de fatores contextuais e vetores nos quais o regime colaborativo está situado e se desenvolve, tendo em perspectiva os processos interativos inerentes à dinâmica de colaboração, às ações, aos resultados e ao aprendizado do sistema. No entanto, as inúmeras vantagens vislumbradas a partir da realização de governança colaborativa não permitem ignorar os desafios enfrentados pelos atores na efetivação desse regime. Cuidando-se de um processo dinâmico, que envolve múltiplos atores, organizações e interesses – por vezes conflitantes –, a respeito de problemas complexos, despontam vários percalços. Não raro, verifica-se uma falta de estruturas legais para apoiar os esforços colaborativos, o que pode impedir compromissos mais duradouros. A inserção dos programas da primeira infância nos orçamentos municipais visou superar esse aspecto crítico: sem a formalização de determinações legais, os órgãos de controle não teriam instrumentos para realizar um acompanhamento superveniente dos compromissos assumidos. A existência de leis confere um suporte para a continuidade das relações interinstitucionais, estabilizando-as no tempo.

Outro ponto observado diz respeito à assimetria de poder e/ou recursos. O perfil dos municípios tocantinenses, majoritariamente pequenos, redundou em uma limitada condição estrutural (recursos humanos, financeiros e tecnológicos reduzidos) para desenho dos programas governamentais. A liderança do TCE/TO, dispondo de toda uma estrutura administrativa e técnica diferenciada, levou a uma ascendência sobre os demais atores. As propostas iniciais partiram desse ator, de modo que aos demais coube o aperfeiçoamento ou a mera adesão. Ainda assim, a proposição de modelos pré-formatados atuou como um incentivo à cooperação, aspecto apontado por Emerson e Nabatchi (2015) como crucial. Segundo os autores, o tripé elementar abrange o tempo, a confiança e a interdependência. A coordenação do processo pelo TCE/TO retirou parte da autonomia da dinâmica interna, porém proporcionou maior agilidade e um sistema de incentivos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da iniciativa Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância, do TCE/TO, sob a ótica da governança colaborativa revela um caso rico e complexo de aplicação dessa abordagem no setor público brasileiro, especialmente partindo de um órgão de controle. Ficou evidente que a busca pela colaboração entre múltiplos e diversos atores para enfrentar o desafio da proteção e do desenvolvimento na primeira infância traz consigo as tensões e os desafios inerentes a esses arranjos, como a gestão da complexidade, as assimetrias de poder, a necessidade de comunicação eficaz e a garantia de *accountability*.

O TCE/TO demonstra adotar estratégias conscientes para gerenciar essas tensões, atuando como um orquestrador da rede, promovendo ações focadas, investindo em capacitação e comunicação adaptada, e buscando equilibrar seu papel de indutor e parceiro com sua função constitucional de controle. A iniciativa ilustra como a governança colaborativa não é um modelo estático, mas um processo dinâmico de negociação, aprendizado e adaptação.

Para a teoria da governança colaborativa, o caso contribui ao mostrar como um ator com forte poder formal (órgão de controle) pode utilizar sua legitimidade e capacidade técnica para induzir a colaboração intersetorial e intergovernamental, gerenciando ativamente as tensões envolvidas. Sugere que o papel de “meta-governador” (Sorensen; Torfing, 2009) pode ser desempenhado por diferentes tipos de atores públicos, adaptando-se ao contexto.

Para a prática da gestão pública, a experiência do TCE/TO oferece lições valiosas sobre a importância de um *design* institucional cuidadoso para a colaboração, a necessidade de investir em comunicação e capacitação como pilares da governança em rede, e o reconhecimento de que gerenciar as tensões colaborativas é parte integrante do processo, e não uma falha a ser evitada. O sucesso da iniciativa dependerá da sustentabilidade dessas estratégias de gestão e do engajamento contínuo dos múltiplos atores envolvidos.

Limitações metodológicas, como a base em documentos públicos e entrevistas apenas com a gestão e os técnicos do TCE/TO, sugerem a necessidade de pesquisas futuras que incorporem a perspectiva dos demais atores da rede (municípios, conselheiros, sociedade civil) para uma compreensão ainda mais aprofundada das dinâmicas colaborativas e seus resultados efetivos para a primeira infância no Tocantins.

Além disso, a integração entre gestão, política e direito apresenta desafios na governança colaborativa. As estruturas atuais frequentemente ignoram o papel do direito e da colaboração como valor público. Pesquisas futuras devem incorporar as estruturas jurídicas como uma variável crítica e explorar como a colaboração pode ser institucionalizada como um valor público.

A análise da iniciativa Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância revela que a governança colaborativa, quando operacionalizada com estratégias claras de mediação e coordenação, pode superar desafios estruturais e fomentar sinergias entre atores diversos. O caso demonstra que a liderança facilitadora exercida pelo TCE/TO foi determinante para articular os municípios, os órgãos públicos e a

sociedade civil, equilibrando assimetrias de poder e recursos por meio do diálogo, da pactuação de metas e do apoio técnico. A construção de confiança, elemento central no modelo de Ansell e Gash (2008), foi viabilizada por etapas incrementais, como a formalização de compromissos legais e a priorização do tema nos orçamentos municipais, criando um ciclo virtuoso de responsabilização e engajamento.

Os resultados evidenciam que a governança colaborativa demanda não apenas estruturas formais, como leis e instrumentos de pactuação, mas também flexibilidade gerencial para se adaptar às realidades locais. A iniciativa ilustrou como a combinação de *accountability* horizontal (transparência e monitoramento técnico) e incentivos práticos, como a retomada de obras paralisadas com o apoio do FNDE, pode gerar impactos tangíveis. Contudo, persistiram desafios, como a dependência excessiva da liderança do TCE/TO e a necessidade de maior autonomia dos municípios na sustentabilidade das ações, aspectos que demandam atenção em futuras intervenções.

O estudo reforça a importância de reposicionar os órgãos de controle como agentes indutores de inovação na gestão pública, transcendendo a função fiscalizatória tradicional. Ao assumir um papel de orquestrador de redes, o TCE/TO demonstrou que é possível conciliar controle e colaboração, desde que haja clareza nos objetivos e investimento em capacitação e valorização de pequenas conquistas para manter o interesse e o engajamento. Essa experiência oferece percepções valiosas para políticas públicas em contextos similares, destacando a necessidade de integrar marcos legais, diálogo multinível e adaptabilidade institucional como pilares para a cocriação de valor público.

Portanto, o caso tocantinense sugere que a governança colaborativa não é uma panaceia, mas uma abordagem viável quando ancorada em desenho institucional robusto e liderança comprometida com a equidade. Futuras pesquisas poderiam explorar os efeitos de longo prazo dessa iniciativa, avaliando se a cultura colaborativa se mantém além do ciclo inicial de projetos, bem como sua replicabilidade em outras esferas temáticas ou regionais.

REFERÊNCIAS

ABRAMSON, A. J. Book Review: collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 43, n. 4, p. 493-496, 2013.

AMSLER, L. B. Collaborative Governance: integrating management, politics, and law. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 76, n. 5, p. 700-711, 2016.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ATRICON. **Ação do TCE-TO pela Primeira Infância é modelo para outros Tribunais de Contas**. Brasília, DF: ATRICON, [20--a]. Disponível em: <https://atrimon.org.br/acao-do-tce-to-pela-primeira-infancia-e-modelo-para-outros-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 8 maio 2025.

ATRICON. **Workshop participação ativa pela Primeira Infância acontece nesta quarta no TCE-TO**. Brasília, DF: ATRICON, [20--b]. Disponível em: <https://atrimon.org.br/workshop-participacao-ativa-pela-primeira-infancia-acontece-nesta-quarta-no-tce-to/>. Acesso em: 8 maio 2025.

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

BERNARDES, M. E. B. *et al.* Gerenciando paradoxos da estratégia aberta no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 1-18, 2024.

BEVIR, M. **Democratic governance**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BIANCHI, C.; NASI, G.; RIVENBARK, W. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. **Public Management Review**, Abingdon, v. 23, n. 11, p. 1581-1589, 2021.

BICHIR, R. M. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 19, p. 49-55, 2018.

BINGHAM, L. B. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. **Wisconsin Law Review**, Madison, v. 10, n. 2, p. 297-357, 2010.

BODIN, Ö. Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems. **Science**, [London], v. 357, n. 6352, 2017. Não paginado.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 66, n. 1, p. 44-55, 2006.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRISTOFOLI, D. *et al.* Having it all: can collaborative governance be both legitimate and accountable?. **Public Management Review**, Abingdon, v. 24, n. 5, p. 702-728, 2021.

DAHL, R. A. **Poliarquias: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 2015

DASÍ, J. F. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A. G. E.**, Madrid, n. 46, p. 11-32, 2008.

DOBERSTEIN, C. 2016. Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a “Collaborative Advantage”. **Public Management Review**, Abingdon, v. 18, n. 6, p. 819-841, 2016.

DUIT, A.; GALAZ, V. Governance and complexity – Emerging issues for governance theory. **Governance**, [s. l.], v. 21. n. 3, p. 311-335, 2008.

ELKEN, M. Collaborative design of governance instruments in higher education. **Studies in Higher Education**, Abingdon, v. 49, n. 5, p. 1095-1106, 2024.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, New York, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. **Collaborative governance regimes**. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2015.

EMERSON, K.; AHN, M. W.; **Collaborative Governance Regimes**: informing practice through research. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2022.

FLYVBJERG, B. Cinco equívocos sobre la investigación basada em estudos de caso. **Estudios Sociológicos**, [s. l.], v. 23, n. 68, 2005. Não paginado.

FOSTER-FISHMAN, P. G.; BERKOWITZ, S. L.; LOUNSBURY, D. W. Building collaborative capacity in community coalitions: a review and integrative framework. **American Journal of Community Psychology**, Hoboken, v. 29, n. 2, p. 241-261, 2001.

FREITAS, M. M. *et al.* A Evolução do Conceito de Governança Pública: o futuro tecnológico. **Prospetus – Perspectivas Qualitativas em Contabilidade e Organizações**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 33-62, 2022.

GIESEKE, T. M. **Collaborative Environmental Governance Frameworks**: a practical guide. [S. l.: s. n.], 2019. E-book.

GLAZOV, G. Y. Collaborative governance. In: GRETCHEN, D. M. (ed.). **Elgar Encyclopedia of Technology and Politics**. [S. l.]: Edward Elgar Publishing eBooks, 2022. p. 497-509.

GONÇALVES, A. L. de M. **Tribunais de contas, políticas públicas e unidade legística**: problemas e propostas de atuação acoplada na fiscalização orçamentária para a segurança jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GRAY, B.; PURDEY, J. **Collaborating for our future**: multistakeholder partnerships for solving complex problems. Oxford: Oxford University Press, 2018.

HEAD, B. W. Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. **Policy and Society**, [London], v. 38, n. 2, p. 180-197, 2019.

HUXHAM, C.; MACDONALD, M. Introducing Collaborative Advantage: achieving Inter-organizational effectiveness through meta-strategy. **Management Decision**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 50-56, 1992.

HUXHAM, C.; VANGEN, S. **Managing to Collaborate**: the theory and practice of collaborative advantage. London: Routledge, 2005.

IOCKEN, S. N. **Controle compartilhado das políticas públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

IOCKEN, S. N. **Políticas públicas**: o controle do tribunal de contas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

KAPUCU, N. Complexity, Governance and Networks: perspectives from public administration. **Complexity, Governance & Networks**, Dublin, v. 1, n. 1, p. 29-38.

KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J. **Governance Network in the Public Sector**. New York: Routledge, 2016.

KOLIBA, C.; MEEK, J. e ZIA, A. **Governance Networks in Public Administration and Public Policy**. Boca Raton: CRC Press, 2011.

MAH, D. N-Y.; HILLS, P. Collaborative governance for technological innovation: a comparative case study of wind energy in Xinjiang, Shanghai, and Guangdong. **Environment and Planning C: Government and Policy**, London, v. 32, n. 3, p. 509-529, 2014.

MARIANI, C. B. **Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família**. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2019.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública E Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 20106

MAYRINK RESENDE, N. S. **Criação de valor no contexto da nova governança pública**: o caso da Operação Carro-pipa no Exército Brasileiro. 2022. Dissertação (Mestrado em Governança, Tecnologia e Inovação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2022.

MORAES, K. I. M. **Exame da apreciação das contas de governos municipais pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2023.

MOREIRA NETO, D. de F. **Poder, Direito e Estado**: o direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruanena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: revista de cultura e política, [São Paulo], n. 44, p. 27-54, 1998.

OSBORNE, S. P. The new public governance?. **Public Management Review**, Abingdon, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PELEGRINI, M. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas**: contornos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PETERS, B. G. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, Abingdon, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of Network Governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação Brasília, DF: Enap, 2021.

SANT'ANNA, L. T. *et al.* Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 821-837, 2019.

SANT'ANNA, L. T. *et al.* Institutional, inter-organizational, and financial actors in science parks: a study from the perspective of collaborative governance. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 427-441, 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises e casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012

SILVA, M. R. da; VICENTIN, I. C. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 14, n. 30, p. 176-201, 2018 SORENSEN, E.; TORFING, J. Accountable Government through Collaborative Governance. **Administrative Sciences**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 127, 2021.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, [s. l.], v. 87, n. 2, p. 234-258, 2009.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration processes: inside the black box. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 66, n. 1, p. 20-32, 2006.

TIMMERMANS, S.; TAVORY, I. Theory Construction in Qualitative Research: from grounded theory to abductive analysis. **Sociological Theory**, London, v. 30, n. 3, p. 167-186, 2012.

TOMO, A. *et al.* Collaborative Governance: a successful case of public and private interaction in the Port City of Naples. *In*: DI BERNARDO, B.; ESPOSITO, E.; SISTO, V. (ed.). **New Paths of Entrepreneurship Development**: the role of education, smart cities, and social factors. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2018. p. 177-193. (Entrepreneurship and Management Series, v. 6).

TORFING, J. *et al.* A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. **Policy & Politics**, Bristol, v. 49, n. 2, p. 189-209, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância**. Palmas: TCE-TO, [2023]. Material informativo/Encarte. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia-e-assinado-entre-tce-to-governo-do-estado-e-prefeituras/>. Acesso em: 8 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Histórico de Notícias**. Palmas: TCE-TO, [20--]. Disponível em: <https://ead.tceto.tc.br/institutodecontas/index.php/noticias/item/2872-tce-to-realiza-plantao-do-orcamento-para-beneficiar-criancas-da-primeira-infancia>. Acesso em: 8 maio 2025.

ULIBARRI, N. *et al.* How does collaborative governance evolve? Insights from a medium-n case comparison. **Policy and Society**, [London], v. 39, n. 4, p. 617-637, 2020.

VANGEN, S.; HUXHAM, C. Enacting Leadership for Collaborative Advantage: dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. **British Journal of Management**, [London], v. 14, n. 1, p. 61-76, 2003.

VOETS, J. *et al.* Collaborative Governance. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, Oxford, [1---]. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.412>. Acesso em: 8 maio 2025.

WAARDENBURG, M. *et al.* Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quase-experimental action-research approach. **Public Management Review**, Abingdon, v. 22, n. 4, p. 1-22, 2019.

WANG, H.; RAN, B. Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. **Public Management Review**, Abingdon, v. 25, n. 6, p. 1187-1211, 2023.

VIBERT, F. **The rise of the unelected**: democracy and the new separation of powers. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

VOETS, J. *et al.* Collaborative Governance. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, Oxford, [Oxford University Press, 2021]. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.412>. Acesso em: 8 maio 2025.

YIGZAW, G. S. Collaborative Governance: a new paradigm shift for the smart cities. *In*: UNDERWOOD, J.; SHELBOURN, M. (ed.). **Driving Transformational Change in the Digital Built Environment**. Hershey: IGI Global, 2021. p. 1-35.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2018.

DEMANDAS ESTRUTURAIS E CONTROLE EXTERNO: A VIABILIDADE DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO ESTRUTURAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

STRUCTURAL DEMANDS AND EXTERNAL CONTROL: THE FEASIBILITY OF A STRUCTURAL ADMINISTRATIVE PROCESS WITHIN AUDIT COURTS

Taís Fernanda Kusma¹
Edelvan Ricardo Buchta²

Resumo: O presente artigo analisa a viabilidade teórica de criação de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas, como resposta institucional a demandas públicas complexas. O problema de pesquisa consiste em verificar a viabilidade teórica desse novo processo, partindo da hipótese de que o seu desenvolvimento pode ampliar a efetividade do controle externo e fortalecer a concretização dos direitos fundamentais, mediante a construção de soluções graduais, dialógicas e prospectivas. O objetivo é propor um modelo teórico aplicável aos Tribunais de Contas, a partir da análise de sua atuação constitucional, das características das demandas estruturais e das experiências judiciais já consolidadas. A pesquisa adota método dedutivo, com procedimentos monográfico e comparativo, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, defende-se a pertinência e a potencialidade desse instrumento como inovação institucional capaz de modernizar o controle externo e enfrentar falhas persistentes em políticas públicas.

Palavras-chave: processo estrutural; Tribunais de Contas; controle externo; demandas estruturais; políticas públicas.

Abstract: This article examines the theoretical feasibility of establishing a structural administrative process within the scope of the Audit Courts, as an institutional response to complex public demands. The research problem consists in verifying the theoretical feasibility of this new process, stemming from the hypothesis that its development may enhance the effectiveness of external control and strengthen the enforcement of fundamental rights through the construction of gradual, dialogical, and prospective solutions. The objective is to propose a theoretical model applicable to the Audit Courts, based on an

1 Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Graduada em Direito (UEPG). Pós-graduada em Direito Ambiental (UFPR), Direito Penal e Criminologia (UNINTER) e em Direito Público (UNIMAIS). Professora universitária e Assessora Jurídica (TJ/PR).

2 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Pós-graduado em Direito Constitucional (Faculdade Damásio). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR).

analysis of their constitutional role, the characteristics of structural demands, and consolidated judicial experiences. The study adopts a deductive method, employing monographic and comparative procedures, supported by bibliographic and documentary research. As a result, it is defended that the pertinence and potential of this instrument can work as an institutional innovation capable of modernizing external control and addressing persistent failures in public policies.

Keywords: structural process; Audit Courts; external control; structural demands; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas, historicamente ligados ao controle financeiro e orçamentário, tiveram sua atuação ampliada pela Constituição de 1988, que incorporou também a função de fiscalização operacional e a aplicação de parâmetros como eficiência, eficácia, legitimidade e economicidade. Com isso, sua atuação passou a alcançar diretamente a avaliação de políticas públicas, aproximando-se do ciclo completo dessas políticas – da construção da agenda à avaliação de resultados – e permitindo uma atuação voltada não apenas à legalidade, mas também ao desempenho e ao impacto social das ações estatais.

Nesse contexto, ganha relevância a adoção de mecanismos de consensualidade, que vêm transformando o perfil das Cortes de Contas. Ao lado das auditorias operacionais, das avaliações das políticas públicas, surgiram instrumentos como os Termos de Ajuste de Gestão (TAGs), as Mesas Técnicas e as Mesas de Mediação e Conciliação (MMCs), além da criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) no Tribunal de Contas da União (TCU). Essas iniciativas representam um movimento de superação do modelo sancionador e legalista, permitindo soluções dialogadas, preventivas e mais ajustadas à realidade administrativa, reforçando a legitimidade democrática e a efetividade do controle externo.

Não obstante sua relevância, os mecanismos tradicionais de controle mostram-se, em determinada medida, inadequados para lidar com os desafios impostos pelas chamadas demandas estruturais.

Diferentemente de ilícitos pontuais ou de irregularidades administrativas isoladas, tais demandas decorrem do funcionamento inadequado de políticas públicas e instituições, cujas falhas se perpetuam no tempo e afetam coletivamente vastos segmentos da sociedade. Questões como a ausência de vagas em escolas públicas, a superlotação do sistema prisional, a precariedade da saúde pública em determinado local ou a persistência de danos ambientais não resultam de atos administrativos específicos, mas de uma estrutura organizacional disfuncional.

Esse cenário desafia a atuação tradicional da Administração Pública, dos órgãos judiciais e, também, dos Tribunais de Contas, cujos instrumentos, embora eficazes em casos delimitados, revelam-se insuficientes quando se trata de desconformidades sistêmicas e persistentes.

É nesse ponto que se insere a proposta da presente pesquisa, cujo problema consiste em examinar a viabilidade teórica de criação de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas, como forma de enfrentar os litígios

estruturais administrativos que esses órgãos rotineiramente encontram em sua atuação.

A hipótese que orienta a investigação é a de que a adoção desse novo instrumento pode contribuir para a efetividade das políticas públicas, ampliando o alcance do controle externo e garantindo maior coerência e continuidade na implementação de soluções voltadas a problemas complexos.

Trata-se de ideia ainda incipiente na literatura brasileira, na medida em que o debate acadêmico acerca dos litígios estruturais se concentra, em regra, no Poder Judiciário. A originalidade do estudo decorre do fato de que, embora a doutrina jurídica brasileira tenha avançado significativamente na análise dos litígios estruturais no Poder Judiciário, não há produção dedicada a investigar a possibilidade de sua adaptação à esfera administrativa de controle externo.

A relevância do tema se justifica porque os Tribunais de Contas, diante de seu papel constitucional, deparam-se frequentemente com falhas persistentes em políticas públicas, as quais repercutem diretamente sobre os direitos fundamentais. Com efeito, a inexistência ou a ineficiência de uma política pública representa, em última análise, o descumprimento desses direitos, o que evidencia falhas estruturais do próprio Estado Democrático de Direito, cuja razão de ser repousa na primazia da proteção e promoção dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a pesquisa também se revela atual, uma vez que o debate contemporâneo sobre a modernização do controle externo, a busca por maior efetividade das instituições e a pressão social por soluções mais concretas para problemas públicos estruturais demandam novas ferramentas institucionais.

Assim, refletir sobre a possibilidade de um processo administrativo estrutural nos Tribunais de Contas significa não apenas propor inovação acadêmica, mas também contribuir para a discussão prática acerca do desenvolvimento e do aperfeiçoamento dos órgãos de controle, do fortalecimento do Estado Democrático de Direito e da proteção dos direitos fundamentais em cenários de desconformidade prolongada.

O objetivo geral consiste em propor um modelo teórico de processo administrativo estrutural aplicável aos Tribunais de Contas. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos: (a) analisar a atuação constitucional e contemporânea dos Tribunais de Contas, com enfoque nos aspectos de consensualidade e controle de políticas públicas; (b) investigar origem, conceito e características das demandas estruturais; (c) diferenciar demandas, processos estruturais judiciais e processos estruturais administrativos; (d) discutir a viabilidade teórica de criação de um processo estrutural no âmbito administrativo dos Tribunais de Contas, inspirado nas experiências do Poder Judiciário; (e) delinear princípios e potenciais formatos teóricos que poderiam orientar esse novo processo.

Para consecução de tais objetivos propostos, metodologicamente, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo de conceitos gerais relacionados ao controle externo, às demandas estruturais e às experiências judiciais, até alcançar a proposição específica de um processo administrativo estrutural nos Tribunais de Contas.

Como método de procedimento, emprega-se o monográfico, ao estudar em profundidade a natureza, as competências e os limites desses órgãos de controle;

e o comparativo, ao cotejar o modelo proposto com as experiências estruturais do Judiciário. As técnicas de pesquisa utilizadas incluem a investigação bibliográfica e documental, por meio da análise de doutrina, artigos, jurisprudência e arcabouço legal.

Dessa maneira, o trabalho se estrutura em três eixos principais. Inicialmente, é apresentada a competência constitucional dos Tribunais de Contas, que fundamenta a sua atuação em matéria de políticas públicas, destacando-se os instrumentos de que dispõem para tanto e como a consensualidade está presente na realização dessa função. Na sequência, explora-se a literatura relativa às demandas estruturais, com a exposição de aspectos conceituais, sua origem, características, a relação entre demandas e processos estruturais, bem como entre estes e políticas públicas, concluindo-se com a análise das experiências estruturais no Poder Judiciário.

Por fim, como resultado da pesquisa, na terceira parte defende-se a viabilidade da criação de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas, com a proposição de conceito e delimitação iniciais, a indicação dos princípios norteadores dessa atuação e a reflexão sobre a viabilidade teórica e as potencialidades do instrumento.

Cumprе enfatizar que a proposta aqui delineada é inovadora no cenário acadêmico e institucional brasileiro, razão pela qual este estudo não se encerra em si mesmo, mas inaugura uma agenda de pesquisas futuras, indispensável ao amadurecimento da teoria e à sua eventual concretização prática.

2 TRIBUNAIS DE CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao se pensar em Tribunal de Contas, logo vem à mente a figura de órgão dotado de competência institucional para se debruçar sobre questões financeiro-orçamentárias em matéria pública.

De fato, a tradição constitucional brasileira reservou ao órgão funções como apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e julgamento de contas públicas, com enfoque no exame da regularidade das receitas e despesas públicas.

A Constituição atual, entretanto, remodelou a atuação das Cortes de Contas ao prever a função de fiscalização operacional, ao lado da contábil, da financeira, da orçamentária e da patrimonial. Ao mesmo tempo, fixou a utilização de parâmetros de legitimidade e economicidade para realização desse mister.

Tal advento desencadeou profundas alterações no modelo de atuação dos Tribunais de Contas, que, nas últimas décadas, passaram a realizar fiscalização nas operações de seus jurisdicionados com o intuito de avaliar o desempenho do Estado, pautando-se em métricas de eficiência, eficácia e economicidade.

Assim, as Cortes de Contas adentram na esfera das políticas públicas estatais, cuja implementação e manutenção, a contento, são dever precípua do administrador público. Este, por sua vez, pode contar com o auxílio do órgão de controle, que realiza fiscalizações operacionais – por meio das auditorias operacionais – que ao

término apresentam recomendações visando ao aperfeiçoamento da gestão.

Entende-se por política pública aquilo que o governo decide fazer ou, ainda, aquilo que ele decide não fazer (Dye, 1972). Dessa forma, resta configurada mediante ação ou mesmo inação estatal – ao continuar automaticamente executando programas já existentes.

Ampliando esse entendimento, Peter John (1998), na obra *Analysing public policy*, sustenta que políticas públicas são respostas organizadas do Estado a demandas sociais, e devem ser estudadas sob a ótica de múltiplos atores, redes e instituições.

Sendo as políticas públicas resultado da interação de múltiplos atores, devem ser analisadas a partir de seu ciclo, que compreende etapas interligadas: construção da agenda, quando certas demandas sociais se tornam prioritárias; formulação, momento em que se elaboram propostas e alternativas; decisão, em que se escolhe a política a ser implementada; implementação, voltada à execução prática; e avaliação, que examina resultados, impactos e ajustes necessários. Esse processo evidencia o caráter dinâmico e contínuo da ação estatal, marcado por disputas, negociações e revisões permanentes (Secchi, 2010).

Além disso, a própria Constituição da República reputa ser necessária a multiplicidade de agentes com atuação na matéria ao estabelecer que os órgãos e as entidades da Administração Pública têm o dever de realizar avaliação das políticas públicas, individual ou conjuntamente.

Nesse contexto, destaca-se o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, que cumprem sua missão por meio das já citadas auditorias operacionais, além de dispor de outro instrumento de fiscalização criado especificamente para essa finalidade: a auditoria de avaliação de políticas públicas, prevista na Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020, cujo exame possui caráter mais amplo que o realizado em auditorias operacionais.

Isso porque enquanto nas auditorias operacionais o cerne é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas “é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade” (NBASP 9020, item 1.3).

Vale ressaltar que a atuação do órgão de controle externo, em ambas, é apenas avaliativo-propositiva. Avaliam-se programas e ações governamentais para, à luz de critérios de desempenho – como eficiência, eficácia e economicidade –, propor melhorias na forma de recomendações.

Não se trata, portanto, de transpor a fronteira entre o órgão de controle e o executor. Embora aquele avalie a utilidade, a relevância, a coerência com outras políticas e os impactos socioeconômicos mais amplos, compete a este decidir com base nos elementos de que dispõe, sem perder de visto o objetivo almejado (Lima, 2023).

2.1 CONSENSUALIDADE PERANTE AS CORTES DE CONTAS

A consensualidade é fenômeno recente na Administração Pública brasileira, historicamente pautada pelo modelo burocrático e pela rigidez dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, legalidade estrita e indisponibilidade do interesse público.

Com o advento da Reforma Administrativa de 1998, que, entre outros dispositivos, inseriu o princípio da eficiência no *caput* do Artigo 37 da Constituição, desloca-se o debate da atuação da Administração para o foco no interesse público, que deve orientar a atuação estatal. Esse novo modelo gerencial passa a pautar a atuação da Administração a partir de soluções dialogadas, tanto com os órgãos e as entidades públicas quanto com os administrados (Maieto, 2022).

O consenso tem o mérito de reduzir o lado autoritário da Administração Pública, contribuindo para a sua democratização. Aliás, a tendência para a consensualidade se insere como uma das formas de expressão da democratização da Administração Pública (Di Pietro, 2022). Não alheios aos métodos consensuais, os Tribunais de Contas vêm adotando ferramentas que fomentam e privilegiam soluções com base na composição entre os interesses das partes.

As já citadas auditorias operacionais são marcadas pelo diálogo constante entre auditor e auditado, vez que o estabelecimento de uma boa comunicação de mão dupla auxilia na compreensão das perspectivas da entidade auditada, bem como pode ajudar no acesso do auditor a dados e informações relevantes (NBASP 3000, item 56).

Exemplo disso são instrumentos de coletas de dados, como entrevistas e aplicação de questionários, além da realização de reuniões, que, embora não sejam instrumentos formais de coleta, representam momentos dialógicos em que os auditados podem expor informações, justificar condutas e discutir achados.

Também, durante a fase de execução e previamente à emissão do relatório final, o auditor deve oportunizar que o auditado apresente sua manifestação sobre os achados, as conclusões e as recomendações de auditoria, garantindo a qualidade do trabalho realizado (NBASP 3000, item 129; 131).

Outra ferramenta é o TAG. Inspirado no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), cuja previsão está contida no Artigo 5º, §6º, da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública). Trata-se de um acordo firmado entre o Tribunal de Contas e o gestor público, no qual este se compromete a adotar determinadas medidas de correção, prevenção ou melhoria na gestão, dentro de prazos definidos, sob o acompanhamento e a fiscalização da Corte de Contas.

Em 2023, o TCU criou a SecexConsenso, unidade dedicada à resolução de conflitos por meios dialógicos, em detrimento da imposição nas relações com o setor privado. Nesse modelo, além da evidente persecução do interesse público, a solução para problemas contratuais deve necessariamente contar com a convergência do interesse particular do contratado (Brasil, 2023).

Destacam-se, ainda, outros instrumentos que incorporam a lógica consensual, a exemplo das Mesas Técnicas – procedimento que emprega métodos e técnicas de negociação e cooperação destinadas a promover consensualidade, eficiência

e pluralismo na solução de temas controvertidos (Mato Grosso, 2021). Somam-se a elas as MMCs, concebidas como espaços institucionais e “[...] destinada[s] a promover o consensualismo, a autocomposição, a mediação, a eficiência, a cooperação e o pluralismo na solução de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos, relacionados à administração pública e ao controle externo” (Pernambuco, 2023).

A lógica da consensualidade, portanto, vem se consolidando nos Tribunais de Contas como alternativa moderna e democrática ao modelo tradicional de controle, permitindo que soluções sejam construídas de forma cooperativa, preventiva e ajustada à realidade dos jurisdicionados. As cortes passam a ocupar posição de facilitadoras de ajustes institucionais, estimulando o engajamento voluntário dos gestores na superação de falhas administrativas e no aperfeiçoamento da gestão pública.

3 DEMANDAS ESTRUTURAIS E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As demandas estruturais têm emergido como categoria própria no debate jurídico e político, especialmente em contextos marcados pela ineficiência ou inexistência de políticas públicas essenciais. Diferenciam-se dos litígios tradicionais por decorrerem do funcionamento inadequado e persistente de estruturas institucionais, cuja disfunção compromete a concretização de direitos fundamentais.

Compreender esse fenômeno implica reconhecer suas características, bem como distingui-lo de noções afins, como os processos estruturais – concebidos como instrumentos voltados à reorganização institucional –, além de separar as experiências desenvolvidas na esfera judicial daquelas que podem vir a ser pensadas em âmbito administrativo.

3.1 ORIGEM

A origem histórica do processo estrutural remonta à década de 1950, nos Estados Unidos da América (EUA), em um contexto experimental adotado pela Suprema Corte em um caso emblemático que ficou mundialmente conhecido como *Brown v. Board of Education* (1952).

O caso, na verdade, reuniu cinco litígios sobre segregação racial em escolas públicas norte-americanas: *Brown v. Board of Education* (Kansas), *Briggs v. Elliott* (Carolina do Sul), *Davis v. County School Board* (Virgínia), *Gebhart v. Belton* (Delaware) e *Bolling v. Sharpe* (Washington, D.C.), que foram julgados de forma conjunta sob a denominação do processo principal.

Embora os juízes de primeira instância tenham decidido contra a comunidade negra, a National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), liderada por Thurgood Marshall, levou a questão à Suprema Corte. O principal argumento consistia em demonstrar que a segregação era intrinsecamente desigual e, portanto, violava a 14^a Emenda da Constituição dos EUA, superando a doutrina

“separados, mas iguais” (*separate but equal*) estabelecida em *Plessy v. Ferguson* (Arenhart; Osna; Jobim, 2022b).

Apesar da decisão favorável à comunidade negra, os ministros reconheceram as limitações das decisões judiciais “tradicionais”, na medida em que uma sentença dessa envergadura – que põe fim à segregação racial – não se tornaria eficaz por si só, sem a existência de mecanismos capazes de assegurar sua implementação.

Nesse contexto, surgiu a necessidade de medidas estruturantes, uma vez que a simples declaração judicial não garantiria a integração efetiva, diante das resistências sociais, sobretudo no sul do país. Assim, a Suprema Corte determinou acompanhamento contínuo da implementação, o que resultou no julgamento de *Brown II* (1955), voltado a monitorar a evolução e enfrentar os obstáculos à execução da decisão (Brito; Kaninke, 2019).

Àqueles não familiarizados com a dinâmica do processo civil, podem não ser evidentes a complexidade e a originalidade da forma de decidir adotada. A decisão em questão não se limitou a uma análise retrospectiva do sistema de segregação, com mera declaração de sua inconstitucionalidade e consequente extinção. Pelo contrário, inovou ao incorporar uma perspectiva voltada para a realidade social, reconhecendo a necessidade de adequação da decisão judicial ao contexto fático e propondo medidas concretas a serem implementadas e monitoradas, de modo a assegurar sua efetividade.

Evidencia-se, assim, a sensibilidade institucional com que a matéria foi tratada e, sobretudo, o reconhecimento de que uma decisão judicial desvinculada da realidade social está condenada, inevitavelmente, ao insucesso ou, quando muito, a um cumprimento tardio, conflituoso e frequentemente ineficaz. Desde então, passou-se a denominar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que busca implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

A partir dessa experiência paradigmática no contexto norte-americano, consolidou-se a compreensão de que o processo estrutural não se restringe a um modelo decisório, mas se projeta como uma técnica voltada à transformação institucional e à reorganização de práticas sociais enraizadas. Trata-se de um instrumento que articula múltiplos atores e exige a formulação de estratégias de implementação graduais e monitoradas, capazes de enfrentar resistências históricas e barreiras culturais.

Essa dimensão evidencia que o processo estrutural não pode ser compreendido apenas sob a ótica da declaração formal de direitos, mas como um mecanismo de coordenação e de indução de mudanças sistêmicas, cuja aplicação ultrapassa fronteiras nacionais e permite sua adaptação a diferentes contextos jurídico-políticos, como o brasileiro.

3.2 DEMANDAS E PROCESSOS ESTRUTURAIS

Embora, em determinados contextos, as expressões “demandas estruturais” e “processos estruturais” sejam utilizadas de forma sinônima, cumpre destacar que se referem a categorias distintas. Ainda que exista relação entre ambas, a primeira diz respeito à configuração do problema a ser enfrentado, enquanto a segunda remete

ao instrumento procedimental voltado à sua solução.

Assim, as demandas estruturais podem ser compreendidas como um estado de desconformidade institucionalizada, caracterizado pela persistência de situações de ilicitude contínua ou, ainda, de inadequação normativa e fática em relação ao padrão de juridicidade ou de legitimidade considerado ideal. Nesse sentido, Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020, p. 6) as definem como “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”.

Nessa linha, tais demandas se configuram como litígios coletivos decorrentes do modo de funcionamento de estruturas burocráticas, predominantemente de natureza pública, cujo arranjo institucional não apenas origina, como também possibilita ou perpetua a situação de desconformidade enfrentada.

Em outras palavras, trata-se de conflitos que emergem menos de atos isolados e mais da própria lógica organizacional e sistêmica dessas estruturas. É o que observa Vitorelli (2023), ao afirmar que tais litígios têm sua gênese na própria dinâmica de operação das burocracias públicas. De outro lado, o processo estrutural pode ser conceituado como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural” (Vitorelli, 2023, p. 73).

Em síntese, trata-se do instrumento voltado a solucionar, por meio da jurisdição, o litígio estrutural, o que se dá mediante a reformulação de uma estrutura institucional, de uma política pública ou de um programa estatal cujo funcionamento inadequado, ou mesmo a ausência de funcionamento, constitui a causa da violação (Vitorelli, 2023).

Os conceitos de processo estrutural tradicionalmente apresentados vinculam-no à jurisdição, tendo em vista que, até o momento, é no âmbito do Poder Judiciário que tais questões vêm sendo enfrentadas. A proposta desta pesquisa, contudo, consiste em examinar a viabilidade de conceber um processo estrutural de natureza administrativa, notadamente no âmbito dos Tribunais de Contas.

Nessa perspectiva, o processo estrutural – seja judicial, seja administrativo – pode ser compreendido como o instrumento por meio do qual se busca solucionar a demanda estrutural, mediante a adoção de medidas voltadas à reorganização de determinada instituição, política pública ou programa estatal cujo funcionamento inadequado, ou mesmo a ausência de funcionamento, deu origem ao litígio. Embora nem toda demanda estrutural exija, para sua solução, a instauração de um processo estrutural, é certo que este somente se justifica quando fundada na existência daquela.

3.3 CARACTERÍSTICAS

A identificação de uma demanda estrutural exige a análise de determinados traços que a distinguem de litígios tradicionais ou mesmo de demandas coletivas comuns.

Diferentemente de controvérsias pontuais, em que a solução pode ser alcançada mediante decisão imediata e individualizada, as demandas estruturais apresentam peculiaridades que as tornam resistentes a respostas judiciais ou administrativas convencionais. Trata-se de conflitos marcados pela complexidade, pela persistência temporal, pela multiplicidade de atores envolvidos, pela prospectividade, exigindo, por consequência, instrumentos capazes de promover uma transformação institucional ou organizacional contínua.

O litígio estrutural não pode ser definido em um único momento ou atribuído a um ato isolado, determinado. Na realidade, ele surge “de maneira amorfa e progressiva”, a partir da percepção crescente de que o modo como determinada estrutura opera não é compatível com os direitos do grupo social que com ela interage (Vitorelli, 2023, p. 74).

Assim, diferentemente do que ocorre em situações pontuais, como um acidente de trânsito, um erro médico, o descumprimento de um contrato ou mesmo a dissolução de um casamento, que se apresentam de modo específico e delimitado no tempo, as questões estruturais não se originam em um momento único, isolado e claramente identificável.

Ao contrário, caracterizam-se por surgir de forma progressiva, repetitiva e cumulativa. A insuficiência de vagas em escolas públicas de determinada região, a má qualidade na prestação de serviços públicos essenciais, a superlotação do sistema prisional, os danos ambientais decorrentes da ausência de políticas públicas ou de fiscalização efetiva, o descumprimento de direitos fundamentais em virtude da inexistência de políticas específicas e a violência institucional contra grupos minoritários em razão da falta ou inefetividade de protocolos de atendimento são exemplos de situações estruturais.

Tais casos evidenciam que não é possível atribuir a responsabilidade a um único agente ou órgão nem a reduzir a um evento isolado, sendo necessário reconhecer a persistência de falhas sistêmicas que se consolidam no tempo e que tendem a se agravar na medida em que a inércia estatal favorece sua perpetuação, amplia o número de pessoas atingidas e dificulta a reparação de danos e situações consolidadas.

Trata-se de litígios coletivos de natureza irradiada, uma vez que o litígio estrutural se desenvolve no contexto de violação que atinge diferentes subgrupos sociais, em graus e formas distintas. Em determinadas circunstâncias, essa dinâmica pode, inclusive, gerar efeitos paradoxais: certos grupos podem ser, de algum modo, beneficiados pela situação de desconformidade e, por isso, resistirem à transformação estrutural necessária, posicionando-se contra a pretensão de mudança voltada ao interesse coletivo mais amplo (Vitorelli, 2023).

Em virtude disso, os litígios estruturais envolvem uma multiplicidade de atores e, por essa razão, apresentam natureza poli ou multicêntrica, caracterizando-se pela “presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito” (Vitorelli, 2023, p. 69).

Dessa característica decorre a necessidade de ampliar o espaço dialógico nos processos judiciais ou administrativos que versem sobre demandas estruturais, de modo a assegurar a participação não apenas dos interessados diretos e indiretos,

mas também daqueles responsáveis, ou potencialmente envolvidos, na formulação da solução. Somente por meio dessa ampliação dialógica, de forma comum e democrática, é possível a construção de decisões ou acordos estruturantes dotados de legitimidade e efetividade.

Nesse mesmo cenário, evidencia-se a característica do diálogo institucional, que exige a articulação entre os diferentes órgãos e entidades envolvidos. Em demandas estruturais, não basta a participação plural dos interessados: é imprescindível que as instituições públicas responsáveis pela formulação, pela execução, pela fiscalização e pelo controle de políticas conversem entre si, de modo cooperativo e coordenado. A ausência desse diálogo interinstitucional compromete a construção de soluções efetivas e duradouras, na medida em que as respostas permanecem fragmentadas, incapazes de alterar o funcionamento global da estrutura que deu origem ao litígio.

Além disso, os problemas estruturais distinguem-se pela complexidade, aqui entendida não como dificuldade de resolução, mas como manifestação de um sistema peculiar no qual “a estrutura emerge espontaneamente como resultado de interações entre os elementos componentes” (Arenhart; Osna; Jobim, 2022b, p. 63), ainda que diante de novas informações. Trata-se, portanto, de um sistema em que os componentes e as suas (inter)relações dão origem a comportamentos coletivos de elevada complexidade, que desafiam soluções simplistas ou unidimensionais.

Outra característica dos litígios estruturais é a necessidade de recomposição institucional, que exige a habilidade de “readequar elementos em alguma medida consolidados ou arraigados no mundo dos fatos, devendo agir de maneira ativa e criativa para esse fim” (Arenhart; Osna; Jobim, 2022b, p. 80).

Ao se identificar a existência de um estado de desconformidade estruturada, percebe-se que a solução demanda modificações sensíveis e profundas, capazes de assegurar a concretização dos direitos anteriormente tolhidos. Isso porque a situação que enseja o litígio estrutural é, por definição, complexa e multipolar, decorrente de um estado de desconformidade institucionalizada, e não de um único ato praticado por sujeito(s) determinado(s), passível de ser solucionado por um simples comando judicial – um dar, fazer ou não fazer de natureza pontual – ou administrativo – punir, cientificar, recomendar ou determinar.

Cuida-se, portanto, de repensar toda a estrutura que, até então, inviabilizava a proteção de determinados direitos ou a efetividade de políticas públicas. Nesse contexto, a solução estrutural construída no processo administrativo ou judicial somente se torna exequível mediante verdadeira recomposição institucional, isto é, pela revisão das próprias estruturas sociais e administrativas envolvidas.

Por fim, as demandas estruturais são dotadas de prospectividade, uma vez que a busca pela solução nesses litígios orienta-se, em larga medida, para o futuro, “procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamento gerais e continuadas” (Arenhart; Osna; Jobim, 2022b, p. 88).

Enquanto determinadas atividades de controle, judicial ou administrativo, voltam-se, predominantemente, para o passado – fatos já ocorridos que precisam ser reparados –, o processo estrutural dirige-se ao porvir. A partir da análise da situação em curso, busca não apenas reparar danos pretéritos, mas, sobretudo, promover transformações sociais de caráter profundo, capazes de recompor instituições e

assegurar a efetividade de direitos ou de políticas públicas até então desprotegidas.

É justamente em razão dessa dimensão prospectiva que se revela indispensável a alteração do funcionamento da própria estrutura. A complexidade dos problemas estruturais, associada à forma como suas múltiplas frações interagem, impõe a necessidade de modificar a própria dinâmica social e institucional, com vistas à superação do estado de desconformidade identificado.

Caso contrário, o problema permanecerá irresoluto, quando muito será solucionado apenas de modo momentâneo – com o risco de ressurgir no futuro –, ou ainda será apenas formalmente resolvido, sem que se alcancem resultados concretos e duradouros.

3.4 JUDICIALIZAÇÃO E EXPERIÊNCIAS ESTRUTURAIS NO JUDICIÁRIO

No Brasil, os processos judiciais estruturais surgem em um contexto em que ainda se discutem questões relativas ao processo coletivo, aos litígios complexos e, sobretudo, à judicialização de políticas públicas em áreas sensíveis, como saúde, educação, meio ambiente e sistema penitenciário.

Os tribunais e juízes pátrios, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF), têm recorrido a técnicas próprias do processo estrutural em situações nas quais a mera declaração judicial se revela insuficiente para transformar realidades consolidadas ou superar falhas institucionais persistentes, como demonstram os casos relacionados ao sistema carcerário, à efetivação do direito à saúde e à proteção socioambiental.

Embora ainda desprovido de regulamentação legislativa específica, o processo estrutural judicial vem sendo progressivamente utilizado para enfrentar essas questões, valendo-se do aparato processual existente, mas com adaptações procedimentais. Nesse cenário, destacam-se princípios e práticas como a flexibilidade procedimental, a gestão processual compartilhada, a consensualidade e a participação ampliada dos atores envolvidos.

A condução do processo, contudo, ainda carece de uniformidade, variando conforme a visão e a postura de cada magistrado. Em regra, lançam-se mão de instrumentos já previstos no ordenamento – como acordos, negócios jurídicos processuais, audiências públicas e intervenção de terceiros –, bem como de técnicas ligadas aos métodos consensuais de solução de conflitos.

Nesse contexto, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3/2025, cuja ementa dispõe “Disciplina o processo estrutural”. Além disso, foram editadas a Recomendação n. 163 do Conselho Nacional da Justiça, em 16 de junho de 2025, que “estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais” no âmbito do Poder Judiciário, e a Recomendação de caráter geral da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP-CN) n. 05 de 06 de agosto de 2025, que “Recomenda a adoção de boas práticas para a atuação em processos estruturais, com vistas ao aprimoramento institucional e à efetividade da tutela de direitos e interesses sociais pelo Ministério Público”.

As fases do processo estrutural, diferentemente dos processos tradicionais, não seguem etapas rígidas, mas apresentam caráter adaptativo e flexível, voltado à solução de problemas sociais ou institucionais complexos. De modo geral, é possível identificar duas grandes etapas: a primeira, dedicada à compreensão do problema e à elaboração de um plano de ação – muitas vezes denominado “acordo estruturante” –, que contempla as medidas estruturantes a serem implementadas; e a segunda, correspondente à execução, ao monitoramento e ao ajuste contínuo desse plano, em diálogo permanente entre os atores envolvidos.

A experiência observada no Judiciário evidencia que o tratamento adequado de problemas estruturais não exige, necessariamente, a intervenção judicial. Ao contrário, a identificação de questões de natureza estrutural no âmbito administrativo, especialmente nas Cortes de Contas, revela a possibilidade de adoção de instrumentos estruturais no processo administrativo, aptos a promover soluções efetivas sem a imprescindibilidade de judicialização.

4 PENSANDO UM PROCESSO ADMINISTRATIVO ESTRUTURAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A análise das demandas estruturais e de suas experiências no Judiciário permite avançar na reflexão sobre a possibilidade de criação de um processo estrutural na esfera administrativa de controle, em adição aos procedimentos já existentes.

Não se trata de substituir os mecanismos tradicionais de fiscalização e controle, mas de investigar se os Tribunais de Contas dispõem de fundamentos constitucionais e institucionais que lhes permitam desenvolver um novo instrumento, mais abrangente e prospectivo, voltado à reorganização de estruturas administrativas disfuncionais.

4.1 CONCEITO E DELIMITAÇÃO INICIAL

A ideia de processo administrativo estrutural parte da constatação de que nem todas as demandas enfrentadas pelos Tribunais de Contas podem ser solucionadas mediante os procedimentos atualmente existentes na esfera de controle, tais como os resultantes de fiscalizações, as tomadas de contas, as denúncias, as representações e os de solução consensual.

Muitas dessas situações possuem natureza estrutural, caracterizando-se pela persistência de falhas institucionais ou pela inadequação das políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. Diante disso, emerge a necessidade de um procedimento próprio, capaz de lidar com problemas complexos, multipolares e de longa duração, mediante uma abordagem dialógica, prospectiva e institucionalmente transformadora.

O processo administrativo estrutural pode ser compreendido como o procedimento instaurado no âmbito dos Tribunais de Contas, voltado à reorganização

de estruturas administrativas ou políticas públicas cuja disfunção gera um estado de desconformidade estrutural, identificado como violador de direitos fundamentais ou ineficaz na consecução de finalidades constitucionais.

Diferencia-se do processo estrutural judicial, pois este é conduzido sob a jurisdição do Poder Judiciário, a partir da provocação de atores legitimados e em conformidade com as garantias processuais constitucionais. Seu desenvolvimento é condicionado pelas formas processuais próprias da jurisdição, que incluem prazos, atos processuais e a necessária intervenção de um juiz como condutor do procedimento – ainda que hodiernamente marcado pela flexibilização. Assim, embora presentes elementos de diálogo e cooperação, mantêm-se dentro do marco e dos limites da função jurisdicional.

O processo administrativo estrutural, por sua vez, é instaurado no âmbito dos Tribunais de Contas e orienta-se pelas competências constitucionais e legais desses órgãos de controle. Ao contrário do judicial, não se vincula à estrutura formal da jurisdição, mas à lógica administrativa de fiscalização e de indução de boas práticas.

Seu caráter é predominantemente preventivo e propositivo, voltado à reorganização institucional e ao aprimoramento de políticas públicas, com maior flexibilidade procedimental e potencial para incorporar práticas de governança, consensualidade e diálogo interinstitucional, mediante o engajamento dos órgãos controlados, do próprio Tribunal de Contas e, quando pertinente e viável, de outros atores institucionais e sociais.

Esse procedimento não substitui os mecanismos já disponíveis aos Tribunais de Contas no exercício de suas funções – sejam aqueles ligados à fiscalização (levantamentos, auditorias, inspeções, monitoramentos e acompanhamentos) ou às demais formas de controle (tomadas de contas, denúncias, representações e processos sancionadores). Em verdade, apresenta-se como um novo instrumento, uma forma diferenciada de abordar situações de natureza estrutural, cuja complexidade ultrapassa a lógica dos procedimentos tradicionais.

Inspirado, mas não limitado, pelas experiências do Poder Judiciário, esse processo busca viabilizar, no âmbito das matérias sujeitas à jurisdição das Cortes de Contas e que envolvam seus jurisdicionados, a construção de uma solução estruturante, composta por medidas estruturantes, caracterizada por ser dialógica, democrática, prospectiva, global e consensual.

Dialógica porque marcada pela abertura de canais de participação e pelo intercâmbio entre múltiplos atores – gestores públicos, órgãos de controle, sociedade civil e especialistas técnicos –, de modo a permitir a formulação conjunta de alternativas viáveis e legítimas. Diz-se democrática porque não se trata da imposição unilateral de uma determinação, recomendação ou sanção, mas da criação de uma arena pública de debates, em que os responsáveis por políticas públicas ineficientes possam expor justificativas, limitações, dificuldades e possibilidades, tal como deveria ocorrer em seu ciclo normal de formulação e implementação. Trata-se de resgatar o caráter democrático e participativo das políticas públicas, que frequentemente se perde no curso de sua execução.

A solução é prospectiva, vez que não se limita a reparar atos viciados ou a

corrigir danos já consolidados, mas volta-se para o futuro, desenhando medidas estruturantes capazes de readequar instituições e prevenir novas violações. É também global, pois busca tratar o problema de forma holística, superando a fragmentação de decisões pontuais que atacam apenas sintomas ou consequências, sem enfrentar causas estruturais, tampouco os efeitos reflexos. Ao contrário, a abordagem global pretende abarcar efeitos reflexos e impactos sistêmicos, alinhando-se, inclusive, à orientação do Artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo a qual toda decisão deve considerar “as consequências práticas da decisão”.

Além disso, junto às demais características, a globalidade permite que, em cumprimento ao Artigo 22 da LINDB, sejam considerados também os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Essa visão amplia a racionalidade decisória, conferindo maior segurança jurídica, previsibilidade e aderência às condições concretas da Administração, ao mesmo tempo em que busca assegurar a efetividade dos direitos fundamentais afetados pela disfunção estrutural.

Por fim, a solução é consensual porque construída a partir do engajamento conjunto dos atores processuais, aqui compreendidos tanto os responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas quanto os interessados diretos ou seus representantes. A consensualidade se concretiza mediante concessões recíprocas e o uso de técnicas próprias de resolução consensual de conflitos, como negociação, mediação e até mecanismos de justiça colaborativa adaptados ao espaço administrativo.

Especificamente no âmbito da Administração Pública, a consensualidade dialoga com as tendências mais recentes de modernização, como a administração dialógica, a consensualidade administrativa e o fomento a práticas de governança participativa. Trata-se de um movimento que já se faz presente nos diversos instrumentos já mencionados anteriormente, que privilegiam a pactuação de soluções em lugar da mera imposição coercitiva.

Cabe destacar, ainda, que a consensualidade – também entendida como princípio, conforme se detalhará adiante – significa que, diferentemente de outros procedimentos, a participação no processo estrutural não pode ser forçada. Se a solução deve ser construída e implementada coletivamente, não há como admitir que qualquer ator seja coagido a participar do procedimento. O êxito da solução depende justamente da adesão voluntária, consciente e engajada dos envolvidos, o que reforça seu caráter democrático e dialógico.

A solução consensual, portanto, traduz-se em um arranjo coletivo que nasce do engajamento voluntário dos atores envolvidos, cujo compromisso mútuo confere legitimidade e estabilidade às medidas adotadas. Ao privilegiar a construção compartilhada, esse modelo reduz resistências institucionais e aumenta as chances de efetividade prática, tornando-se especialmente adequado para enfrentar desconformidades persistentes e de natureza estrutural.

Quando se afirma que a solução estrutural é composta por medidas estruturantes, está se reconhecendo que a resposta construída para enfrentar uma demanda estrutural não se resume a um único ato, mas resulta da soma de

diferentes providências interdependentes. Essas medidas podem consistir em diligências, atos administrativos, alterações normativas, contratos, planos de ação, relatórios técnicos, estudos de impacto ou qualquer outro instrumento necessário para recompor ou reorganizar uma política pública ou uma estrutura administrativa disfuncional.

Cada medida estrutural, isoladamente, contribui para a transformação pretendida; contudo, é apenas quando vistas em sua totalidade, como partes articuladas de um mesmo processo de recomposição, que constituem a solução estrutural. Assim, o que caracteriza esse tipo de solução é justamente a natureza integrada, gradual e coordenada das medidas adotadas, cujo objetivo não é apenas corrigir falhas pontuais, mas transformar a própria lógica institucional que deu origem à desconformidade.

Em síntese, o processo administrativo estrutural mostra-se como um instrumento inovador no campo do controle externo, capaz de articular diálogo, democracia, prospectividade, globalidade e consensualidade na busca por respostas a litígios complexos e persistentes. Ao reunir tais características, afirma-se como alternativa diferenciada aos mecanismos tradicionais, oferecendo condições mais adequadas para lidar com problemas de natureza estrutural que comprometem a efetividade das políticas públicas e a realização dos direitos fundamentais.

4.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES

A concepção de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas exige a definição prévia dos princípios que orientam sua conformação teórica e prática. Esses princípios funcionam como parâmetros de legitimidade e de racionalidade para a atuação das Cortes de Contas diante de litígios complexos e persistentes, conferindo unidade ao procedimento e assegurando sua coerência com os valores constitucionais.

Nesse sentido, destacam-se como eixos estruturantes da proposta a cooperação, o diálogo institucional, a flexibilidade, a consensualidade, a eficiência, a efetividade, a economicidade, a transparência e a governança, todos voltados a garantir que a atuação administrativa seja não apenas tecnicamente adequada, mas também democrática e socialmente legítima.

O princípio da cooperação pode ser compreendido como a diretriz que impõe aos sujeitos de uma relação jurídica, no âmbito processual ou administrativo, o dever de agir de maneira colaborativa, leal e coordenada, a fim de assegurar a adequada formação da decisão e a concretização do interesse público.

No plano constitucional, conecta-se aos princípios da boa-fé e da exigência, da eficiência e da moralidade da Administração Pública (Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), que pressupõem uma atuação integrada entre órgãos públicos e particulares. O Código de Processo Civil (CPC), em seus Artigos 6º e 15, reforça essa lógica, cuja aplicação pode ser transposta ao âmbito administrativo.

O princípio do diálogo institucional orienta a atuação harmônica e coordenada

entre os diferentes poderes e órgãos do Estado, garantindo respostas integradas a problemas públicos complexos. Encontra fundamento na separação de poderes cooperativa, implícito na Constituição de 1988 (Artigo 2º c/c Artigo 23) e reforçado pela jurisprudência do STF em casos de políticas públicas estruturais, como na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro. No controle externo, decisões como o Acórdão TCU n. 2252/2015 reforçam a importância da articulação interinstitucional. No campo administrativo, a Lei n. 9.784/1999 prevê a “decisão coordenada”, que ilustra a necessidade de soluções conjuntas em casos que envolvam múltiplas instâncias decisórias.

O princípio da flexibilidade corresponde à capacidade do procedimento estrutural de adaptar-se às especificidades da demanda, suplantando o formalismo exacerbado e permitindo o uso criativo de instrumentos já existentes, bem como a modificação de prazos e procedimentos quando necessário. Seus limites estão bem delineados pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, mas ainda assim apresenta amplo espaço de atuação.

A consensualidade, enquanto princípio, pode ser traduzida na valorização de soluções construídas de forma conjunta entre Administração, órgãos de controle e interessados, em substituição à lógica estritamente impositiva. Ganha fundamento constitucional nos princípios da eficiência (Artigo 37, *caput*) e da efetividade processual, além de respaldo em instrumentos infraconstitucionais como o CPC, a Lei n. 13.140/2015 (Mediação) e a Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações, Artigos 151-152).

Previsto no Artigo 37 da Constituição da República, o princípio da eficiência é parâmetro obrigatório para toda a Administração Pública. Gasparini (2003, p. 20) destaca que “conhecido entre os italianos como ‘dever da boa administração’ o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras [...]”.

No processo estrutural administrativo, esse princípio significa obter resultados concretos na reorganização institucional com o menor dispêndio possível de tempo e recursos. Diz respeito à relação entre os recursos empregados e os produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade. A efetividade é valor constitucional implícito, associado ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (Artigo 5º, XXXV, Constituição Federal/88) e, no campo administrativo, à garantia de que os direitos sociais previstos na Constituição tenham aplicação prática. Para Luís Roberto Barroso (2009), a efetividade traduz a capacidade de o Direito transformar a realidade social.

Nos processos estruturais, a efetividade demanda soluções que ultrapassem a formalidade dos atos de controle, atingindo concretamente os resultados esperados. O TCU tem aplicado o conceito de efetividade em auditorias que avaliam o impacto real de políticas públicas (Brasil, 2020).

Por sua vez, a economicidade é central para a atuação dos Tribunais de Contas,

que têm por função verificar se os gastos públicos foram realizados de forma racional e vantajosa. A jurisprudência do TCU enfatiza que não basta a conformidade legal: é necessário avaliar se a aplicação dos recursos respeitou critérios de custo-benefício (Acórdão n. 1.787/2017 – Plenário).

A governança pública é a capacidade institucional dos governos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e dos serviços públicos, orientando-os para o atendimento efetivo das necessidades coletivas. Para tanto, vale-se de um conjunto de instrumentos e mecanismos de planejamento, coordenação e controle, capazes de assegurar maior eficiência, legitimidade e transparência na ação administrativa.

Em conclusão, os princípios destacados constituem apenas exemplos de diretrizes que podem orientar a conformação teórica de um processo administrativo estrutural nos Tribunais de Contas. Não se trata, assim, de rol exaustivo. A experiência prática poderá revelar a necessidade de incorporar outros princípios, compatíveis com a natureza e a finalidade desse instrumento.

Além disso, tais princípios não afastam a incidência daqueles de índole constitucional que regem os processos judiciais e administrativos, nem tampouco os previstos na Lei do Processo Administrativo Federal e nas legislações estaduais correlatas, que seguem constituindo parâmetros obrigatórios de validade e legitimidade da atuação administrativa.

4.3 VIABILIDADE TEÓRICA E POTENCIALIDADES

A reflexão sobre a possibilidade de um processo administrativo estrutural nos Tribunais de Contas não se limita à mera importação das experiências judiciais, mas exige considerar as peculiaridades do controle externo. A natureza das demandas estruturais desafia os instrumentos tradicionais existentes à disposição dos órgãos de controle, que muitas vezes se mostram insuficientes ou inadequados para lidar com desconformidades sistêmicas.

Com efeito, a viabilidade teórica de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas assenta-se em fundamentos constitucionais e institucionais que conferem a esses órgãos não apenas a função de controles contábil, financeiro, patrimonial e orçamentário, mas também a de fiscalização operacional e de desempenho.

Esse alargamento das competências, somado às experiências já acumuladas pelo controle externo em auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas, além de outras práticas consensuais, evidencia que os Tribunais de Contas dispõem de instrumentos jurídicos e técnicos para estruturar um procedimento voltado ao enfrentamento de desconformidades persistentes.

Tem-se, portanto, consolidada uma base constitucional, normativa, principiológica, jurisprudencial e regulatória que confere solidez à ideia de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas.

A base constitucional se encontra nos princípios previstos na Constituição Federal que regem a Administração Pública, bem como na previsão das Cortes

de Contas como órgãos autônomos e independentes, com detalhamento das suas competências e funções. No aspecto normativo, somam-se leis infraconstitucionais que oferecem fundamentos procedimentais e materiais para a atuação administrativa.

Sob a dimensão principiológica, aplicam-se ao processo administrativo estrutural princípios já consolidados no Direito Administrativo e Processual, aptos a orientar sua conformação e funcionamento. No campo jurisprudencial, destacam-se precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do STF sobre processos coletivos e estruturais que, embora voltados ao âmbito judicial, delineiam características relevantes dessas demandas – como a necessidade de atuação coordenada da Administração, a adoção de medidas prospectivas e o estabelecimento de soluções estruturantes e monitoráveis –, todas transponíveis para o plano administrativo.

Por fim, em âmbito regulatório, cada Tribunal de Contas dispõe de Lei Orgânica, Regimento Interno e Instruções Normativas, que disciplinam competências, procedimentos e instrumentos específicos, servindo de alicerce para a adaptação e o desenvolvimento de um processo administrativo de natureza estrutural.

O desafio, em suma, não está na ausência de base normativa, mas em repensar os formatos tradicionais de fiscalização, de modo a permitir respostas mais adequadas a problemas complexos e de longa duração, de forma prospectiva e articulada com outras instituições.

Uma vez estabelecida a viabilidade teórica do modelo que se propõe, cumpre destacar as potencialidades do processo administrativo estrutural. Em primeiro lugar, fortalece a atuação dos Tribunais de Contas, permitindo uma atuação mais ampla, autêntica, prospectiva, reforçando o fato de que a visão puramente sancionadora foi superada, sendo possível a indução de transformações institucionais duradouras nas estruturas responsáveis pela execução de políticas públicas. Contribui, também, para a prevenção da judicialização, já que cria um espaço de diálogo e acompanhamento contínuo dentro do âmbito da própria Administração, entre as Cortes de Contas e seus jurisdicionados, reduzindo a necessidade de intervenção judicial em temas estruturais e garantindo respostas mais técnicas e contextualizadas.

Nesse contexto, destaca-se que o processo administrativo estrutural não gera sobreposição de esferas, uma vez que, por se basear na consensualidade, as soluções pactuadas reduzem a propensão de litígios paralelos no Judiciário. Outro aspecto relevante é a promoção de soluções prospectivas e sustentáveis, voltadas não apenas à reparação de danos passados, mas ao redesenho de instituições e políticas para evitar a repetição das falhas sistêmicas. Soma-se a isso a contribuição para a inovação institucional, aproximando os Tribunais de Contas das práticas de governança contemporâneas, centradas em consensualidade, cooperação e administração dialógica, reforçando sua legitimidade democrática.

O modelo ainda se beneficia da *expertise* técnica das Cortes de Contas, que dispõem de equipes altamente qualificadas, com profissionais de diversas áreas, habituados a tratar de questões públicas, garantindo maior qualificação na formulação de diagnósticos e soluções estruturantes, o que reforça a legitimidade e a efetividade do processo.

Os Tribunais de Contas dispõem de acesso amplo a bases de dados fiscais, contábeis, orçamentárias e de políticas públicas, o que permite diagnósticos

mais precisos e embasados em evidências. Há, ainda, maior proximidade com o jurisdicionado, o que reduz assimetrias informacionais, facilita a coleta de dados *in loco*, encurta fluxos decisórios e favorece a construção de soluções ajustadas aos contextos institucional e territorial. Essa proximidade institucional tem potencial de aumentar a adesão dos gestores às medidas estruturantes, melhorar a coordenação interinstitucional e viabilizar monitoramento iterativo com ajustes de rota, reforçando a efetividade e a sustentabilidade das intervenções.

No que diz respeito à insegurança procedimental, característica ainda presente nos processos estruturais judiciais, marcados pela falta de padronização e pela dependência da condução individual do juiz, é possível contorná-la na esfera de controle mediante padronização regimental, conferindo maior padronização, previsibilidade, segurança jurídica e estabilidade às soluções adotadas.

Outro ponto de destaque é a maior facilidade de (re)adequação dos procedimentos e das medidas estruturantes, quando comparado ao processo estrutural judicial. Enquanto na esfera judicial a rigidez decorrente da homologação de acordos ou da formação da coisa julgada limita alterações posteriores, o processo administrativo estrutural, por sua natureza dialógica e consensual, permite ajustes mais céleres e adaptados à realidade em constante transformação.

Essa maleabilidade não apenas amplia a efetividade do acompanhamento, mas também favorece soluções graduais e monitoráveis, capazes de incorporar novos dados, dificuldades práticas e avanços alcançados ao longo do tempo.

Reconhece-se que, mesmo diante das inovações trazidas pelo processo estrutural judicial – marcado por maior flexibilidade, cooperação e diálogo –, no âmbito judicial ou processual civil ainda persistem limitações relevantes, sobretudo em razão da ausência de regulamentação específica e da organização difusa do Poder Judiciário, que gera inseguranças e falta de padronização procedimental.

O processo administrativo estrutural, por sua vez, pode incorporar essas características positivas e, ao mesmo tempo, superar as fragilidades identificadas. Ao concentrar o controle em um único órgão especializado – como o TCU, os Tribunais de Contas do Estado (TCEs) e os Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) –, cria-se a possibilidade de padronização e adoção de procedimentos uniformes, reconhecidos e replicáveis, assegurando maior previsibilidade, coerência e segurança jurídica.

Somadas às potencialidades já destacadas, essas características reforçam a viabilidade de se conceber o processo administrativo estrutural como inovação institucional capaz de modernizar o controle externo e torná-lo mais efetivo no enfrentamento de problemas públicos complexos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo partiu do problema de pesquisa consistente em examinar a viabilidade teórica de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas como resposta institucional a demandas públicas complexas. Adotou-se método dedutivo, com procedimentos monográfico e comparativo, sustentados em pesquisa

bibliográfica e documental. A hipótese orientadora foi a de que a conformação de um procedimento próprio, dialógico e prospectivo poderia ampliar a efetividade do controle externo e favorecer a concretização de direitos fundamentais diante de desconformidades estruturais persistentes.

Ao longo do trabalho, mostrou-se que a evolução constitucional e normativa ampliou significativamente o papel dos Tribunais de Contas, que passaram a atuar não apenas nos exames contábil e orçamentário, mas também na avaliação do desempenho das políticas públicas, com foco em eficiência, eficácia, legitimidade e economicidade. Essa transformação inseriu as Cortes de Contas no ciclo das políticas públicas, reforçando sua função avaliativa e propositiva por meio de auditorias operacionais e de avaliação, sempre com respeito à autonomia do gestor. Nesse movimento, destacou-se a incorporação progressiva da lógica da consensualidade, materializada em instrumentos como os Termos de Ajuste de Gestão (TAGs), as Mesas Técnicas e a SecexConsenso, que evidenciam a busca por soluções dialógicas e preventivas. Assim, os Tribunais de Contas consolidam-se como atores fundamentais no fortalecimento da governança e na promoção de ajustes institucionais voltados à efetividade da gestão pública.

Demonstrou-se que as demandas estruturais não se confundem com ilícitos pontuais, mas expressam estados de desconformidade institucionalizada, marcados por multipolaridade de atores, complexidade sistêmica, persistência temporal e dimensão prospectiva. Apesar de a literatura e a prática judicial sobre processos estruturais oferecerem insumos relevantes (por exemplo, soluções graduais, monitoráveis e dialogadas), não exaurem a reflexão quando se pensa no âmbito administrativo de controle.

No plano teórico-institucional, confirmou-se a existência de uma base consolidada – constitucional, normativa, principiológica, jurisprudencial e regulatória – apta a sustentar a construção do processo administrativo estrutural nos Tribunais de Contas. A Constituição confere competências de fiscalização, inclusive operacional e de desempenho; a legislação infraconstitucional provê arcabouço procedimental; princípios como cooperação, diálogo institucional, flexibilidade, consensualidade, eficiência, efetividade, economicidade, transparência e governança orientam a atuação; a jurisprudência dos Tribunais Superiores aponta para a necessidade de adoção, pelos órgãos e Poderes, de medidas estruturantes, coordenadas e prospectivas; e a regulação interna (leis orgânicas, regimentos e instruções) oferece vetores de concretização adaptáveis às realidades diversas de cada estado ou município, além da esfera federal.

Do ponto de vista analítico-propositivo, o trabalho identificou potencialidades específicas do processo administrativo estrutural: (i) fortalecimento do controle externo, com indução de transformações institucionais duradouras; (ii) prevenção da judicialização, pela criação de espaço de diálogo e acompanhamento contínuo; (iii) soluções graduais, monitoráveis e sustentáveis, orientadas ao futuro; (iv) inovação institucional e modernização do controle; (v) uso intensivo da *expertise* técnica dos membros dos Tribunais de Contas; (vi) utilização da base de dados dos órgãos de controle, permitindo a elaboração de diagnósticos e soluções mais assertivas e adequadas; (vii) maior proximidade com o jurisdicionado, aumentando a adesão às

medidas estruturantes; (viii) redução de insegurança procedimental típica do âmbito judicial, levando à padronização e à previsibilidade; e (ix) maior maleabilidade para (re)adequar medidas estruturantes, sem os limites rígidos da homologação judicial e da coisa julgada, com padronização viabilizada pela centralidade orgânica (TCU, TCEs, TCMs).

Reconheceu-se, por outro lado, que a experiência judicial, embora valiosa, ainda convive com limitações, tais como a difusão orgânica, a escassez de regulamentação específica e a variação de condução, o que reforça a oportunidade de um modelo administrativo capaz de assimilar virtudes (cooperação, diálogo, flexibilidade) e mitigar fragilidades (insegurança, rigidez procedimental). Nesse contexto, os Tribunais de Contas revelam-se ambiente institucional privilegiado para organizar um procedimento uniforme, previsível e orientado a evidências, sem substituir instrumentos existentes, mas articulando-os em um arranjo estruturante quando o problema assim o exigir.

No plano das contribuições científicas, o artigo: (a) estabeleceu a relação dos Tribunais de Contas com o controle e a avaliação das políticas públicas, bem como a inserção da consensualidade no âmbito da Administração Pública; (b) explicitou origem e conceito de demandas estruturais e sua relação íntima com políticas públicas; (c) diferenciou conceitualmente demandas estruturais e processos estruturais, distinguindo-se a esfera judicial da administrativa; (d) apresentou um conceito inicial e breve delimitação do que é o processo administrativo estrutural; (e) sistematizou princípios orientadores aplicáveis à conformação desse processo; e (f) fundamentou a viabilidade teórica desse procedimento no âmbito dos Tribunais de Contas, com a enumeração de potencialidades e ganhos institucionais. No plano prático, oferece critérios de leitura para triagem de casos estruturais, parâmetros de desenho procedimental (dialogicidade, monitoramento e recomposição institucional) e diretrizes para alinhamento com governança pública e avaliação de resultados.

Como limitações, registram-se a natureza teórica do modelo proposto; a ausência de estudo empírico de casos nos Tribunais de Contas; e a necessidade de especificação normativa em cada Corte de Contas para padronizar ritos, papéis e instrumentos de monitoramento. Essas limitações conduzem diretamente a uma agenda de pesquisa, que indica a necessidade da sua continuidade e aprofundamento: (i) mapeamento e análise empírica de casos paradigmáticos no TCU, nos TCEs e nos TCMs que já envolvam desconformidades estruturais; (ii) estudo comparado de boas práticas internacionais (auditorias estruturais, *performance audits*, *regulatory impact*) e sua transposição ao contexto brasileiro; (iii) proposição de minuta-regulamento (diretrizes internas), com fases, atos, técnicas de participação e métricas de avaliação; e (iv) investigação sobre interfaces com Ministérios Públicos de Contas, controladorias e órgãos setoriais.

À luz do exposto, corrobora-se a hipótese inicialmente proposta: há viabilidade teórica para a criação de um processo administrativo estrutural no âmbito dos Tribunais de Contas, capaz de modernizar o controle externo, incrementar a efetividade de políticas públicas e promover a realização de direitos fundamentais em contextos de desconformidade persistente. A materialização desse desenho exige regulação interna clara, capacitação técnica e mecanismos robustos de participação

e monitoramento, de modo a garantir legitimidade democrática, segurança jurídica e resultados verificáveis.

Com isso, abre-se um campo promissor de inovação institucional, fortalecendo a tendência contemporânea, em que o controle externo deixa de ser reativo e sancionador para se tornar indutor de recomposição estrutural, contribuindo para um Estado mais responsivo, eficiente e comprometido com a transformação concreta da realidade social e com a implementação das políticas públicas que garantam maior efetividade dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. **Processos estruturais**. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022a.

ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022b.

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

BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 3000**. [S. l. s. n.], [20--a]. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/normas-de-ao-nbasp-3000-3899/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. **NBASP 9020**. [S. l. s. n.], [20--b]. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/grupo/outras-orientacoes-nbasp-o-9000-9999/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União). Instrução normativa n. 91, de 22 de dezembro de 2022. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/atonormativo/*/TIPO%253A%2528%2522Instru%-25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMA-TO%253A91/score%2520desc/0/%2520. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4. ed. Brasília, DF: TCU: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas**

públicas. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-depoliticas-publicas.htm>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. SecexConsenso: prevenção de conflitos pelo diálogo entre as partes. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 152, p. 27-33, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2014>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRITO, L. M. T.; KANINKE, T. M. O caso Brown vs. Board Education, medidas estruturantes e o ativismo judicial. **Periódicos UFS**, Vitória, v. 4, 2019. Não paginado. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/31569>. Acesso em: 29 ago. 2025.

DIDIER JUNIOR., F.; ZANETI JUNIOR, H.; OLIVEIRA, R. A. de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

JOHN, P. **Analysing Public Policy**. London: Cassell, 1998.

LIMA, E. C. P. (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5),

MAIETO, R. P. Administração Pública dialógica e Tribunais de Contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 8, p. 64-74, 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/102>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MATO GROSSO. Resolução Normativa n. 12/2021. Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Cuiabá, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=12%2F2021&categoria_id=12. Acesso em: 30 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Resolução TC n. 204, de 21 de junho de 2023. Disciplina a solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado**, Recife, 2023. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-204-2023-disciplina-a-solucao-consensual-de-conflitos-e-de-temas-e-processos-complexos-estruturais-ou-controvertidos-mediante-a-adoacao-do-pluralismo-de-meios-e-formas-de-procedimento-relacionados-a-administracao-publica-e-ao-controle-externo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao&q=204>. Acesso em: 30 ago. 2025.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

VITORELLI, E. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

O REFIS ENQUANTO MEIO ALTERNATIVO DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA: UM OLHAR INOVADOR, TELEOLÓGICO E PROPOSITIVO, À LUZ DA RAZOABILIDADE E DA JUSTIÇA FISCAL

REFIS AS AN ALTERNATIVE MEANS OF RECOVERING TAX DEBT: AN INNOVATIVE, TELEOLOGICAL AND PROPOSITIVE LOOK, IN LIGHT OF REASONABLENESS AND TAX JUSTICE

Vitor Ferreira Fidelis da Silva¹

Resumo: A dívida ativa deve ser recuperada para fazer frente a uma miríade de obrigações. Diante do insucesso incontestado do modelo clássico de cobrança adotado no Brasil, novos paradigmas têm começado a sugerir a priorização de um sistema de cobrança administrativa, isto é, a adoção de métodos que dispensem, a princípio, a necessidade de ajuizamento de execuções fiscais. Entre as opções extrajudiciais de recuperação da dívida ativa canceladas pelo Tema STF n. 1.184/2023 e pela Nota Recomendatória Atricon/IRB n. 02/2024, destaca-se o Refis. No cenário pátrio, os entes têm criado o hábito de compor os parcelamentos especiais oferecendo condições bastante generosas. Este artigo pretende, pois, em respeito ao item 16.41 da Resolução Atricon n. 6/2016, efetuar uma avaliação dos problemas usualmente encontrados nos Refis ofertados até então pelos entes, que findam ferindo o sistema tributário. Buscando melhorar a efetividade da arrecadação, este artigo almeja disseminar uma nova visão teleológica e propositiva a respeito dos parcelamentos especiais, à luz da razoabilidade e da justiça fiscal.

Palavras-chave: dívida ativa; Refis; razoabilidade; justiça fiscal.

Abstract: Tax debt must be recovered to meet a myriad of obligations. Given the undisputed failure of the classic collection model adopted in Brazil, new paradigms have begun to suggest prioritizing an administrative collection system, that is, the adoption of methods that, initially, eliminate the need to file tax executions. Among the extrajudicial options for tax debt recovery endorsed by Supreme Court Theme n. 1.184/2023 and Recommendation Note Atricon/IRB No. 02/2024, Refis stands out. In Brazil, tax entities have developed the habit of composing special installment plans with very generous conditions. This paper, in compliance with item 16.41 of Atricon Resolution No. 6/2016, aims to assess the problems usually encountered in the Refis programs offered previously by tax entities, which ultimately undermine

¹ Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-graduado em Direito Administrativo pela FACIBRA. Pós-graduado em Direito Processual Penal pela FAEL. Pós-graduado em Direito Tributário pela Escola Paulista de Direito. Mestrando em Contabilidade e Administração Pública pela Fucape Business School.

the tax system. Seeking to improve the effectiveness of tax collection, this article aims to disseminate a new, teleological and propositional vision regarding special installments, in light of reasonableness and fiscal justice.

Keywords: tax debt; Refis; reasonableness; tax justice.

1 INTRODUÇÃO

Analisando-se um pouco a história mundial, nota-se que a economia passou por uma transformação significativa devido à Crise de 1929. Naquela época, viu-se a ascensão do Estado de Bem-Estar Social, assim como da política keynesiana. Todavia, no período após a Segunda Guerra, o colapso no cenário econômico mundial exigiu mudanças no *modus operandi* até então praticado, em virtude da necessidade de controle dos gastos públicos. Tal contexto fez florescer o conceito de Estado Democrático Fiscal, centrado em garantir direitos fundamentais, sociais e econômicos, observando-se, ao mesmo tempo, a responsabilidade fiscal e o estabelecimento de prioridades no planejamento público (Del Pupo, 2022).

O principal instrumento que viabiliza o Estado Fiscal e financia as políticas públicas é a tributação. Nesse panorama, o financiamento de direitos básicos por meio dos tributos ajuda a perceber que os direitos, a bem da verdade, são bens públicos, isto é, serviços sociais pagos pelo contribuinte e administrados pelo governo. Partindo dessa premissa de que os direitos são bens públicos e possuem um custo, a questão das finanças públicas adquire importância especial em qualquer nação. Afinal, no Estado Fiscal, arrecadar e gastar bem passa a ser obrigação (Castilhos, 2022).

Trazendo o foco do debate para o Brasil, observa-se que, a partir da década de 1990, sobretudo com as experiências dos Estados Unidos da América – EUA (Budget Enforcement Act, de 1990), da União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), da Nova Zelândia (Fiscal Responsibility Act, de 1994) e do Fundo Monetário Internacional – FMI (Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, de 1998), profundas mudanças começaram a ser adotadas no modelo de gestão fiscal brasileiro. Esse movimento deflagrou o início de um programa de transparência fiscal, que se materializou definitivamente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Botelho *et al.*, 2019).

Pois bem, com o advento da Constituição de 1988 e da LRF, uma das instituições públicas que mais ganhou destaque foi o Tribunal de Contas. Em decorrência do princípio da simetria legislativa, a Carta Magna, em seu Artigo 75, estendeu aos Tribunais de Contas Estaduais as atribuições destinadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), em especial a missão de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Estados, das administrações direta e indireta, e das fundações públicas, incluindo as aplicações de subvenções e as renúncias de receitas (Magalhães, 2019).

No passado recente, percebia-se que o controle orçamentário e fiscal desempenhado pelos Tribunais de Contas – sobretudo os estaduais e os municipais – restringia-se, eminentemente, ao exame da execução da despesa pública, em

detrimento do acompanhamento das políticas públicas, bem como da arrecadação das receitas públicas e de seus respectivos resultados (Carvalho Júnior, 2018).

Ocorre que a execução das políticas públicas, ordinariamente, é viabilizada pelas receitas arrecadadas. Então, havia a necessidade premente de verificar se cada ente federativo estava sendo eficiente na previsão e na efetiva arrecadação dos tributos de sua competência constitucional, nos termos estabelecidos pelo Artigo 11 da LRF.

Portanto, a partir de 2016, esse cenário começou a se transformar. Com o objetivo de coordenar a implantação, nos Tribunais de Contas, de um sistema integrado de controle da administração pública, por meio da uniformização de procedimentos, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) aprovou, no dia 25/11/2016, a Resolução Atricon n. 6/2016, contendo diretrizes relacionadas à temática “Receita e Renúncia de Receita” e, no dia 30/11/2018, a Resolução Atricon n. 2/2018, contendo diretrizes relacionadas à temática “Gestão Fiscal”.

Entre as diretrizes elencadas, firmou-se o compromisso dos Tribunais de Contas em fiscalizar, de ofício, a receita e as renúncias públicas concedidas por seus jurisdicionados, por meio de processos de auditorias operacionais, financeiras e de conformidade.

Desde então, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) criou, dentro do seu organograma institucional, mais precisamente dentro do Departamento de Macroavaliação Governamental (DMACRO), a Gerência de Fiscalização da Transparência e Gestão Fiscal (GTGF), responsável por realizar, entre outras funções, auditorias e fiscalizações sobre as receitas públicas. Entre os trabalhos já realizados junto aos municípios pernambucanos, destacam-se auditorias sobre a gestão e a recuperação dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa.

No transcorrer desses trabalhos de auditoria já executados, pôde-se perceber que a gestão da dívida ativa é um tema complexo e transversal, não adstrito a nenhuma área específica do conhecimento. Em outras palavras, é um assunto que perpassa pelo Direito, pela Contabilidade, pela Economia, pela Gestão Pública como um todo. Ademais, pôde-se notar que várias carreiras participam dessa cogestão: auditores fiscais, auditores de controle interno, contadores e procuradores, não havendo, pois, uma uniformidade de posturas e discursos entre os *stakeholders*. Somado a isso, pôde-se constatar, entre as estratégias administrativas de recobro, que os entes têm desenvolvido o hábito de compor os programas de parcelamentos especiais oferecendo condições excessivamente generosas, ao largo do que comumente é ofertado pelos parcelamentos ordinários.

Logo, ciente da interdisciplinaridade que permeia a temática, bem como da necessidade de se remodelar a forma como os Programas de Recuperação Fiscal (Refis) vêm sendo ofertados, este artigo pretende, aproveitando a experiência já encampada pelas auditorias da GTGF do TCE/PE, em atendimento ao item 16.41 da Resolução Atricon n. 6/2016², dentro do escopo das ferramentas extrajudiciais de recuperação dos créditos públicos, efetuar uma avaliação das principais fragilidades geralmente encontradas nos Refis ofertados até então pelos entes, que findam

2 Item 16.41 da Resolução Atricon n. 6/2016: Se a Administração avalia o custo benefício da abertura de programas de recuperação de créditos e se avalia os indicadores de resultado periodicamente.

descredibilizando o sistema tributário e mitigando os índices de arrecadação.

De maneira inédita, considerando a materialidade e a relevância da temática, buscando melhorar a efetividade da arrecadação, reduzir as perdas fiscais e restabelecer a credibilidade do sistema tributário, este artigo almeja, ainda, expor um novo modelo propositivo composto por dez orientações, ressaltando a importância de assegurar o uso mais racional dos parcelamentos especiais (Refis), em linha com os afamados princípios da razoabilidade e da justiça fiscal. Destaque-se que esse modelo propositivo que visa ditar os rumos vindouros dos Refis é passível de ser replicado nacionalmente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Sabe-se que o amplo repertório de direitos sociais impregnado na Carta Soberana de 1988, derivado dos ideais espalhados pelo Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), tem um custo e precisa ser acomodado dentro das receitas orçamentárias (Rosa, 2021). Ocorre que, há tempos, o Brasil não desfruta de uma bonança econômico-fiscal.

Mirando o olhar em direção à realidade econômica atualmente vivenciada, denota-se que os percalços enfrentados para se sopesar o mínimo existencial e a reserva do possível são infundáveis (Farias, 2021). Tendo em vista que os orçamentos públicos revelam-se cada dia mais parcos, não se pode olvidar que a dívida ativa – oriunda de créditos tributários e não tributários vencidos – ainda constitui uma importante fonte de recursos para o erário (Lima Filho; Peixe, 2021).

Logo, o envidamento de esforços pelos entes em prol da recuperação da dívida ativa demonstra-se imprescindível sob dois prismas: a) ingresso de recursos para o custeio das políticas públicas; b) combate à inadimplência perante a Fazenda Pública (Sousa, 2023).

2.1 ATLAS DA DÍVIDA ATIVA

Há pouco tempo, entre 2020 e 2022, foi desenvolvido um relevante trabalho de cunho exploratório pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco)³, tendo como principais fontes de pesquisas as bases estatísticas dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), das Procuradorias Gerais dos Estados (PGEs), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e das Secretarias das Fazendas Estaduais (Sefaz). A finalidade deste estudo consistiu em redigir o “Atlas da Dívida Ativa dos Estados e do Distrito Federal”⁴.

3 FENAFISCO. Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Atlas da Dívida Ativa dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <https://baroesdadividia.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

4 A Fenafisco apenas reproduz os dados oficiais manejados e coletados ao longo dos anos de 2020 a 2022, com base na Lei de Acesso à Informação, que regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Artigo 5º, no Inciso II do § 3º do Artigo 37 e no § 2º do Artigo 216 da Constituição Federal,

Imergindo nos dados levantados por esta pesquisa, é possível refletir que o crescimento da dívida ativa das entidades deve ser uma preocupação constante do gestor público, assim como é a dívida pública, pois é um sinal de que uma das principais fontes de receita própria do ente está sendo corroída. Dando cores aos números, de acordo com os dados escrutinados pela pesquisa em epígrafe, o somatório dos estoques da dívida ativa da União (R\$2,43 trilhões) e dos estados (R\$987,75 bilhões) totaliza 43,8% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Nacionalmente, estima-se que o estoque médio da dívida ativa seria equivalente à receita tributária de um exercício financeiro. Todavia, há estados em que o estoque médio da dívida ativa seria equivalente à receita tributária de dois exercícios financeiros.

2.2 A QUESTÃO DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL QUANDO COMPARADA À CENA INTERNACIONAL

A dívida ativa, *per se*, não é um mal à brasileira; outros países mundo afora também o enfrentam. O problema reside, a bem da verdade, na acumulação infundável de estoques, assim como nas exíguas taxas de recuperabilidade dos créditos. Os estoques de dívida ativa, inclusive, deveriam ser compreendidos como uma afronta aos direitos republicanos, por serem recursos que deveriam ser direcionados aos entes públicos, entretanto costumam ser mantidos pelo setor privado.

Historicamente, a cobrança da dívida ativa pátria tem-se revelado uma experiência extremamente judicial, em contraposição à cena internacional – focada majoritariamente nas estratégias administrativas (Camargo, 2020). Há quem defenda, inclusive, a inafastabilidade do Judiciário nas exações fiscais, sob o argumento de que a desjudicialização da cobrança não se coaduna com os princípios do Estado Democrático de Direito (Medeiros, 2021).

Ocorre que a eficiência do processo executivo fiscal no Brasil suscita dúvidas há algum tempo, tanto é que conjecturas no tocante à (in)viabilidade da recuperação da dívida ativa por meio da execução fiscal estão sempre em voga.

Em julho de 2016, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados publicou um estudo técnico⁵, intitulado “Execução fiscal: eficiência e experiência comparada”, por meio do qual se visava fazer uma comparação entre o sistema brasileiro de execução fiscal e o de outros países selecionados (França, Alemanha, EUA, México, Chile e Argentina)⁶.

combinado com o Inciso II do § 3º do Artigo 198 da Lei n. 5.172/1966 (CTN). Tais dados não refletem a posição oficial e política da Fenafisco.

5 SILVA, J. M. P. Q. Execução fiscal: eficiência e experiência comparada. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2016. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28759>. Acesso em: 27 jun. 2025.

6 De acordo com o autor do estudo técnico, a França e a Alemanha foram escolhidas por se tratar de duas abordagens distintas do sistema de direito europeu. Por sua vez, México, Chile e Argentina foram escolhidos por serem países latinoamericanos com grau de desenvolvimento econômico próximo ao do Brasil, sendo o último membro do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Por fim, os EUA foram escolhidos por serem paradigma de país do ramo da *common law*, podendo ilustrar uma abordagem completamente diversa daquela do sistema de *civil law* vigente no Brasil.

No transcorrer do estudo técnico, ponderou-se que, nos países investigados, a arrecadação de créditos em relação ao estoque é bem superior à brasileira. Revelou-se, também, que o congestionamento do Poder Judiciário é uma peculiaridade tupiniquim, pois de todos os sistemas analisados apenas o brasileiro é eminentemente judicial. Embora isso não baste, necessariamente, para dizer que o modelo brasileiro está exaurido, a comparação com outros países é um indicativo de que o nosso sistema poderia ser, de fato, mais eficiente.

2.3 NOVOS PARADIGMAS JURISPRUDENCIAIS E LEGISLATIVOS

O não pagamento dos tributos pelos contribuintes gera créditos ou haveres, líquidos e certos, contra os que deixaram de pagar seus débitos para a Fazenda Pública. Tendo em mente que, em regra, não se pode renunciar a tributos, pois isso seria negar a própria existência das atividades governamentais, a dívida ativa (assim denominado o crédito que a entidade tem a receber do contribuinte) deve ser recuperada para fazer frente a uma miríade de obrigações, serviços e políticas públicas.

Diante da ineficiência incontestada do modelo tradicional de cobrança adotado no Brasil (Mendonça, 2019), aliada à premente necessidade de se reaver os créditos públicos para robustecer o erário (Dias, 2021), novos paradigmas jurisprudenciais e legislativos – alinhados à literatura acadêmica – têm começado a sugerir, em virtude do intenso congestionamento que assoberba atualmente os meandros judiciais, a priorização de uma sistemática de cobrança administrativa da dívida ativa, isto é, a adoção de procedimentos que dispensem, a princípio, a necessidade de ajuizamento de execuções fiscais.

A opção pela cobrança judicial deve ser, portanto, a *ultima ratio*, tornando-se, se possível, excepcional, ou seja, apenas quando esgotadas as possibilidades de cobranças administrativas ou extrajudiciais (Dolfini, 2018; Albuquerque Júnior, 2023; Cunha, 2024).

Destacam-se, nesse sentido, o Projeto de Lei Federal n. 2.488/2022⁷, o Tema do Supremo Tribunal Federal (STF) n. 1.184/2023 – Repercussão Geral (RE n. 1.355.208/STF)⁸, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n. 547/2024⁹, a Nota Recomendatória Conjunta Atricon/Instituto Rui Barbosa (IRB)/Associação

7 BRASIL. Projeto de Lei Federal n. 2.488, de 16 de setembro de 2022. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154742>. Acesso em: 27 jun. 2025.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Tema STF n. 1.184/2023 - Repercussão Geral (RE 1.355.208/STF). Relatora Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184extinodeexecuofiscaldebaixoalvareprotestodadvidaativarev.LC_AO_FSP.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

9 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução CNJ n. 547/2024. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 28 jun. 2025.

Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom)/Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC)/Auditores dos Tribunais de Contas do Brasil (Audicon) n. 02/2024¹⁰ e a Lei Complementar Federal n. 208/2024¹¹.

2.4 MEIOS ALTERNATIVOS DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

O princípio da eficiência administrativa impõe dinamizar a utilização das ferramentas disponíveis para a recuperação da dívida ativa. Entre as possibilidades chanceladas pelo Projeto de Lei Federal n. 2.488/2022, pelo Tema STF n. 1.184/2023 (Resolução n. 1.355.208/STF), pela Resolução CNJ n. 547/2024, pela Nota Recomendatória Conjunta Atricon/IRB/Abracom/CNPTC/Audicon n. 02/2024 e pela Lei Complementar Federal n. 208/2024, elencam-se: Notificação Extrajudicial; Protesto Extrajudicial; Cadastros Restritivos de Crédito; Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); Mesa Permanente de Negociação Fiscal; Câmaras de Conciliação Extrajudicial; Transação; Compensação com Precatórios; Parcelamento Ordinário; Parcelamento Especial (Refis); Averbação Pré-Executória; Securitização.

Centrar-se-á, nas laudas seguintes, então, a falar sobre os parcelamentos, mais especificamente sobre os Parcelamentos Especiais (Refis).

2.5 COMPREENSÃO TEÓRICA PRELIMINAR SOBRE OS PARCELAMENTOS

O parcelamento foi incluído, no Código Tributário Nacional (CTN), por meio da Lei Complementar n. 104/2001 (Art. 151, VI). Em regra, existem dois tipos de parcelamentos: o parcelamento convencional ou ordinário, disciplinado pela Lei Federal n. 10.522/2002; e o parcelamento especial ou extraordinário, disposto esporadicamente em legislações esparsas.

Conceitualmente, pode-se dizer que os parcelamentos especiais ou extraordinários (Refis) têm o objetivo de incrementar a arrecadação e promover a regularidade fiscal dos devedores. Geralmente, estabelecem regras excepcionais àquelas previstas para o parcelamento convencional.

10 ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Nota Recomendatória Conjunta Atricon/Irb/Abracom/CNPTC/Audicon n. 02/2024. Recomenda aos Tribunais de Contas do Brasil a adoção de medidas a serem observadas com o objetivo de contribuir para o aprimoramento dos procedimentos e implementação de métodos relacionados à cobrança de créditos tributários e não-tributários. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-02-2024-1.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

11 BRASIL. Lei Complementar Federal n. 208, de 02 de julho de 2024. Altera a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

Conquanto possa aparentar, à primeira vista, ser mais uma iniciativa salutar em prol do reforço arrecadatório, observa-se que, na prática, a racionalidade dessa ferramenta tem sido um tanto quanto deturpada, em virtude de inúmeras injustiças fiscais praticadas pelas gestões.

No cenário nacional, os entes têm desenvolvido o hábito de compor os programas de parcelamentos especiais oferecendo condições excessivamente generosas, ao largo do que comumente é ofertado pelos parcelamentos ordinários. Esses Refis, costumeiramente, preveem significativas reduções nos valores de multas, de juros e de encargos legais. Além disso, possibilitam ao contribuinte devedor equacionar suas dívidas em prazos de pagamento demasiadamente longos, migrar reiteradamente de um parcelamento para outro e até mesmo quitar dívidas por meio da compensação com prejuízos fiscais.

Traçando algumas reflexões bastante pertinentes a respeito dessa temática, no final de 2017, a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB (Ministério da Fazenda)¹² publicou um estudo sobre os impactos ocasionados pelos parcelamentos especiais, evidenciando os seguintes apontamentos:

8. [...] Historicamente, após a adesão, pode-se informar que cerca de 50% dos optantes tornam-se inadimplentes, seja de obrigações correntes, seja de parcelas do respectivo programa de parcelamento, incidindo em hipótese de exclusão do programa.

[...]

28. A instituição de modalidades especiais de parcelamento de débitos, com reduções generosas de multas, juros, e também encargos legais cobrados quando da inscrição em Dívida Ativa da União vem influenciando de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, evidenciando assim uma cultura de inadimplência.

29. Os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário administrado pela Receita Federal evidenciam que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causar efeitos deletérios na arrecadação tributária corrente, posto que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos na espera de um novo parcelamento especial. Frise-se que as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e outras vantagens. Caso opte por aplicar os recursos em títulos públicos, por exemplo, que são remunerados pelo Governo Federal pela taxa Selic (os mesmos juros cobrados sobre os débitos em atraso), essa opção será muito vantajosa para o contribuinte, pois ele poderá, num futuro próximo, resgatar esses títulos públicos e pagar à vista seus débitos, obtendo grande ganho devido aos descontos, inclusive dos mesmos juros adquiridos com a aplicação (que poderão até mesmo serem liquidados integralmente com PF/BCN).

30. Portanto, conclui-se que a instituição de parcelamentos especiais não tem atingido os objetivos deles esperados: incrementar a arrecadação (diminuindo o passivo tributário) e

12 BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB (Ministério da Fazenda). Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais. Atualizado em 29 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

promover a regularidade fiscal dos devedores, devendo qualquer medida proposta nesse sentido ser rejeitada (Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2017, p. 13).

Perfilhando-se ao raciocínio, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)¹³ lavrou uma nota técnica trazendo os seguintes argumentos:

8. Como política pública, portanto, os parcelamentos especiais, tal como vêm sendo formatados, porque concedidos sem nenhum critério, são nocivos à arrecadação, já que permitem a liquidação com descontos, bem como a utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL, por contribuintes que têm condição de honrar com a totalidade dos créditos inscritos em seu desfavor (como fizeram a maioria dos contribuintes que recolheram os tributos devidos na data do respectivo vencimento, mantendo a regularidade fiscal); influenciam de forma negativa o comportamento do contribuinte, e distorcem a economia, esta baseada na livre concorrência, por autorizar indiscriminadamente a concessão de benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas, desconsiderando por completo a situação econômica de cada um (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2021, p. 1).

As objeções não param por aí. Inclusive, a cartilha elaborada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹⁴, principal entidade de representação político-institucional dos municípios junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, tece as seguintes críticas ao Refis:

ix. Programa de recuperação de dívidas

Temos certa divergência sobre os programas de recuperação de dívidas, o chamado Refis, empregado nos Municípios. Aplicado com exagerada frequência, em muitos casos, anualmente, sem as motivações técnicas para seu bom emprego, acaba perdendo o efeito recuperador de dívidas, dando lugar, apenas, a uma extensão da data de pagamento do tributo vencido anteriormente. Isso, de fato, estimula o contribuinte a não efetuar esforço para o pagamento no vencimento (Confederação Nacional dos Municípios, 2019, p. 39).

13 BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Nota Conjunta SEI n. 2/2021/PGDAU-CGR/PGDAU/PGFN-ME. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/sei_me-17016922-nota-conjunta.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

14 CNM. Confederação Nacional de Municípios. Como Melhorar a Arrecadação Municipal Sem Aumentar Impostos? Brasília: CNM, 2019. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/documentos/Como%20melhorar%20a%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20sem%20aumentar%20impostos%20\(2019\).pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/documentos/Como%20melhorar%20a%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20sem%20aumentar%20impostos%20(2019).pdf). Acesso em: 20 jun. 2025.

Dialogando por outras vias paralelas, a respeito da importância de se ponderar a razoabilidade na oferta de parcelamentos especiais (Refis), a cartilha elaborada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC) e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)¹⁵ assevera o seguinte (TJ/SC; TCE/SC, 2020, p. 15):

[...] Inegável que a proposta de pagamento facilitado das dívidas, aliado a descontos expressivos, atrai o sujeito passivo devedor, todavia, deve-se evitar a concessão reiterada desse tipo de benefício, pois gera descrédito ao bom pagador, que aguardará as condições facilitadas para quitar suas dívidas ao invés de pagá-las integralmente no vencimento. Porém, uma vez concedido o parcelamento, deve-se fixar seus requisitos de forma objetiva e vinculada, como por exemplo: faixas de valores da dívida atreladas aos respectivos prazos, condições a serem observadas pelo contribuinte (histórico de bom pagador, ter quitado parcelamentos anteriores ou ter pago mais que 50% do parcelamento anterior efetuado, entre outros).

Recomenda o TCE/SC, nesse sentido, que a Administração Municipal, mesmo concedendo descontos no parcelamento, deve atribuir, ao menos, a correção monetária às parcelas e promover o cancelamento do parcelamento caso o contribuinte deixe de pagar determinado número de parcelas.

Tecidas essas ponderações, dando um passo adiante, considerando a materialidade e a relevância, tendo em vista a situação econômica vivenciada pelo país e o alto potencial de impacto para o erário que um aumento da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa teria, pretende-se, por meio deste artigo, efetuar uma avaliação das principais fragilidades geralmente encontradas nos Refis ofertados até então pelos entes públicos, que findam descredibilizando o sistema tributário e mitigando os índices de arrecadação. As análises realizadas voltar-se-ão, principalmente, para o aperfeiçoamento da administração pública.

Buscando melhorar a efetividade da arrecadação, reduzir as perdas fiscais e aumentar o retorno dos recursos alocados à sociedade, este artigo almeja disseminar, entre outras coisas, uma nova visão teleológica e propositiva a respeito dos parcelamentos especiais, em linha com os afamados princípios da razoabilidade e da justiça fiscal.

3 ANÁLISE DA REALIDADE ATUAL DOS PARCELAMENTOS ESPECIAIS (REFIS): UMA REFLEXÃO SOB O PONTO DE VISTA DA JUSTIÇA FISCAL

Lançando o olhar em direção à realidade econômica atualmente vivenciada, frente aos orçamentos públicos cada vez mais parcos, há que se enfatizar que a dívida ativa ainda constitui uma importante fonte de recursos para os tesouros públicos. Necessita-se, portanto, que os entes públicos envidem todos os esforços possíveis para aumentar a eficiência da sua arrecadação.

15 SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC) e Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Racionalização da cobrança fiscal: ações voltadas à desjudicialização. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/e-book%20Racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

Ocorre que a necessidade de aumentar a eficiência da recuperação da dívida ativa não pode ser confundida com uma sanha arrecadatória tresloucada, desmedida, desarrazoada, desproporcional e irracional. Não se pode pensar em arrecadar a qualquer custo, não se trata de um vale-tudo.

É inegável que o amplo repertório de direitos sociais impregnado na Constituição Federal de 1988 tem um custo e precisa ser acomodado dentro das receitas públicas. Debruçando-se mais detidamente sobre a seara municipal, observa-se que o esteio financeiro oriundo das transferências obrigatórias de outros entes não tem sido suficiente para dar conta de toda sorte de obrigações, serviços e políticas públicas.

Mesmo assim, em que pesem todas as tentativas de recuperação administrativa da dívida ativa serem salutares, não se pode – de maneira alguma – deturpar os Refis, sobrepondo-os à racionalidade, à razoabilidade e à justiça fiscal.

A instituição de modalidades especiais de parcelamento – com reduções aviltantes de multas, juros e encargos legais – vem influenciando de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, induzindo-os à inadimplência e ao arrepio da razoabilidade e da justiça fiscal.

Nesse contexto, ciente da interdisciplinaridade que permeia a temática, bem como da necessidade de inovar as auditorias sobre as receitas em prol do financiamento das políticas públicas e do aperfeiçoamento da Gestão Pública como um todo, aproveitando a experiência já encampada pelas auditorias da GTGF do TCE/PE, passa-se, na sequência, em atendimento ao item 16.41 da Resolução Atricon n. 6/2016, a destrinchar e a compartilhar as principais atecnias usualmente identificadas na oferta de parcelamentos especiais pelos entes públicos.

3.1 INSTITUIÇÃO DE REFIS POR MEIO DE DECRETO

Analisando-se o cenário tributário/fiscal nacional, observa-se que alguns entes têm optado por instituir sucessivos Refis por meio de decreto. Ocorre que, devido ao fato de o Refis sempre envolver uma matéria sensível afeta a tributo, orçamento, arrecadação e renúncia de receita (anistia de multas ou juros), o recomendável seria que nenhum programa de recuperação fiscal viesse à tona por meio de ato infralegal monocrático do Executivo, mas sim por intermédio de projeto de lei, tendo que passar obrigatoriamente pela aquiescência dialógica do Poder Legislativo local, exatamente nos mesmos moldes do que acontece com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, os Créditos Suplementares, os Créditos Especiais, entre outros.

3.2 AUSÊNCIA DO CARÁTER EXTRAORDINÁRIO

Ofertar Refis – recorrentemente – vai de encontro à ideia de justiça fiscal tributária. Pela própria semântica do termo, aquilo que é “especial” está associado à excepcionalidade, à extraordinariedade e à esporadicidade. A corriqueira

instituição de parcelamentos especiais, com todas as benesses que englobam, conflita frontalmente com o caráter isonômico, equitativo, distributivo e até mesmo repressivo no qual deve ser pautada a atuação estatal.

Caso a entidade tenha o hábito de ofertar parcelamentos especiais incessantemente, ano a ano, pode findar induzindo o contribuinte – antes comprometido com o pagamento tempestivo de suas obrigações – a não mais quitar em dia as avenças com o ente público, em razão, justamente, da recorrência desses programas e dos descontos vultosos neles previstos.

O recomendável seria que cada ente ofertasse, no máximo, um Refis por legislatura e com prazo limite para adesão. Assim, cada gestor só poderia dispor de um Refis por mandato, ressalvado eventual caso de reconhecida calamidade pública.

3.3 PRAZOS EXCESSIVAMENTE LONGOS PARA PAGAMENTO

Examinando o contexto tributário/fiscal nacional, cotejando-o com o padrão mundial, depreende-se que, em média, os parcelamentos brasileiros costumam conceder prazos extremamente generosos, superiores ao dobro dos concedidos em outros países.

Traçando algumas reflexões bastante pertinentes a respeito dessa temática, em 2014, a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD)¹⁶ publicou um estudo comparado (*Working smarter in tax debt management*) a respeito das condições de parcelamentos oferecidas em 26 países. Nele, ficou demonstrado que o período máximo de parcelamento, adotado internacionalmente, oscila em torno de 12 a 24 meses. Apenas em casos estritamente especiais esse prazo é alongado e, ainda assim, é exigida garantia.

Munido pelos dados coletados pela OECD (2014), endossando o coro de que o cenário praticado no Brasil destoa completamente do parâmetro internacional, o estudo publicado pela SRFB (2017), sobre os impactos ocasionados pelos parcelamentos especiais, ainda sentencia o seguinte:

26. [...] Não são conhecidos, em outras administrações tributárias, parcelamentos em prazos tão alongados quanto os parcelamentos concedidos na esfera federal brasileira, que variam de 60 meses (parcelamento convencional) a 180 meses (prazo mais usual entre os parcelamentos especiais), além de parcelamentos sem prazo definido, como o Refis de 2000, que pode durar várias décadas ou até séculos, ou ainda do parcelamento para órgãos públicos, concedido em 240 meses.

27. Mesmo no parcelamento convencional, a regra no Brasil já é mais benéfica que na maioria dos países analisados pelo estudo da OCDE. Ressalte-se que nesse tipo de parcelamento, no Brasil o contribuinte pode parcelar o seu débito em 60 parcelas, sem qualquer justificativa quanto a eventual dificuldade financeira ou análise de capacidade de pagamento, podendo ainda reparcelar

16 OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. Working Smarter in Tax Debt Management. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/administration/working-smarter-in-tax-debt-management-9789264223257-en.htm>. Acesso em: 23 jun. 2025.

as dívidas incluídas em parcelamentos anteriores inadimplidos. Além de todas essas facilidades, a norma brasileira também não exige apresentação de garantia para o crédito tributário parcelado na via administrativa (Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2017, p. 11-12).

Não é raro encontrar, ainda nos dias atuais, entes públicos ofertando Refis de 120 meses, 180 meses, 240 meses. Ao se esmiuçar mais detalhadamente a realidade brasileira, nota-se que uma boa parte dos devedores escolhe a modalidade de pagamento à vista, ao aderir aos parcelamentos especiais, justamente para tentar se beneficiar dos descontos vultosos. Esse fato, por si só, mitiga qualquer argumento em defesa da necessidade de se alongar os prazos dos parcelamentos especiais para atrair uma maior adesão dos inadimplentes.

3.4 ABRANGÊNCIA E MIGRAÇÃO ENTRE PARCELAMENTOS

O arcabouço legislativo que alicerça a concessão de parcelamentos especiais costuma ser extremamente complacente no que tange à adesão de contribuintes inadimplentes e à possibilidade de migração entre os parcelamentos. Ao assim proceder, finda desestimulando os contribuintes adimplentes a manterem o cumprimento regular, espontâneo e tempestivo das suas obrigações fiscais.

Registre-se que a temática da inadimplência e das migrações já foi debatida no Acórdão n. 2.497/2018¹⁷ –TCU/Plenário, nos seguintes termos:

78. A partir desses dados infere-se que médias e grandes entidades empresariais podem estar utilizando os parcelamentos especiais como mecanismo de rolagem de dívidas, devido às recorrentes leis de parcelamentos especiais. Essa situação sugere a ocorrência de exclusão de programas anteriores ou a migração entre eles, sem que haja imposição de punições ou, pelo menos, restrições para esse tipo de conduta.

79. Para mais, registra-se que não há restrição a que um contribuinte excluído de um parcelamento por não pagamento ingresse em outro programa. Na França, ao contrário, não há possibilidade de negociação caso o contribuinte seja um devedor habitual (Tribunal de Contas da União, 2018, p. 13).

Infere-se, à primeira vista, que os parcelamentos especiais passaram a ser, a bem da verdade, instrumentos de benevolência fiscal adotados pelo Poder Executivo, indo de encontro frontalmente ao princípio da justiça fiscal, uma vez que geralmente não impõem nenhum tipo de restrição à participação de devedores contumazes.

17 BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão n. 2.497/2018 – TCU – Plenário. Processo n. TC 016.332/2017-2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria. Unidade: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Unidade Técnica: Secex Fazenda. Acesso em: 02 jul. 2025.

3.5 ELEVADO PERCENTUAL DE DESCONTO OFERECIDO NOS PARCELAMENTOS

Via de regra, o contribuinte devedor deve arcar com a atualização monetária, os juros e a multa de mora que incidem sobre o crédito público. Em linhas gerais, tais institutos visam recompor o patrimônio estatal lesado pelo tributo não recebido. Em suma, a multa é um montante único e os juros são proporcionais ao tempo de atraso.

Esses artifícios possuem o mister de agravar a situação daquele contribuinte que não cumpre com suas obrigações tempestivamente. Funcionam, justamente, como estímulo para que os contribuintes mantenham suas obrigações em dia, a fim de resguardar o princípio da isonomia e da justiça fiscal.

Ocorre que, na prática consuetudinária, os parcelamentos especiais costumam conceder reduções aviltantes nos valores de multas, juros de mora e encargos legais em patamares superiores a 50%. Em diversos casos, as reduções chegam a até 100% do valor. Saliente-se que, ao preverem descontos de multas, juros e encargos legais demasiadamente elevados, as leis de parcelamentos especiais findam caminhando de encontro ao espírito teleológico desses institutos.

Registre-se que a magnitude dos descontos ofertados nos Refis já foi debatida pelo Acórdão n. 2.497/2018 – TCU/Plenário, nos seguintes termos:

79. [...] Segundo o estudo da RFB, em virtude das regras oferecidas por esses programas, torna-se muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que no futuro poderá parcelar os débitos com elevados descontos, ou até mesmo liquidá-los integralmente com prejuízo fiscal ou base negativa de CSLL.

[...]

92. [...] Elenca os parcelamentos especiais como uma das razões pelas quais as empresas têm incentivos para utilizarem tributos como parte das estratégias de financiamento e investimentos. Segundo o trabalho, os programas possuem custos inferiores aos dos recursos obtidos no mercado privado, além de promoverem dilatação nos prazos de pagamentos com o perdão dos juros e multas.

93. Desse modo, infere-se que a recorrência na utilização do instituto do parcelamento especial aliada aos benefícios trazidos por esses programas pode estar induzindo contribuintes ao não cumprimento tempestivo das obrigações fiscais por questões de estratégia de mercado. Um exemplo seria o não pagamento dos tributos para aplicação no mercado financeiro à espera de um parcelamento especial (Tribunal de Contas da União, 2018, p. 14).

Ressalta-se, ademais, que a concessão de anistia, instituto por vezes utilizado por alguns entes, perdendo multa e juros, não se constitui numa prática salutar. No período da vigência da lei, a iniciativa chega a apresentar, a bem da verdade, um incremento expressivo na arrecadação. Contudo, por outro viés, finda desestimulando os bons pagadores, transgredindo o princípio basilar da justiça fiscal e afetando negativamente a arrecadação dos créditos em médio e longo prazos.

Ao arrepio dos princípios da isonomia, da razoabilidade e da justiça fiscal, verifica-se, na verdade, que o tratamento dispensado aos contribuintes que cumprem com suas obrigações fiscais e aos devedores contumazes termina sendo, muitas vezes, o mesmo.

3.6 AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DOS DESCONTOS

Em relação à temática da liquidez dos créditos públicos, não se pode olvidar que a Lei Federal n. 6.830/1980 é bastante cristalina ao dispor o seguinte:

Art. 2º - *Omissis*

[...]

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato (Brasil, 1980, p. 1).

Em outros termos, é inegável que a dívida ativa deve ser registrada e acompanhada, nos balancetes contábeis, por meio do ativo (como um direito a receber), pelo valor original do crédito vencido + multas, juros e correções monetárias.

Todavia, quando o ente lança mão de um parcelamento especial (Refis), concedendo descontos agressivos justamente sobre atualização monetária, juros, multa de mora e demais encargos, finda inevitavelmente carcomendo seu próprio ativo, abrindo mão de uma possível receita – na maioria das vezes – sem apresentar nenhum estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro associado.

Quanto a isso, a LRF assevera o seguinte:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (Brasil, 2000, p. 6).

Esse ponto é bastante sensível porque, a rigor, a não ser que sejam atendidas as condicionantes do Artigo 14 da LRF, nenhum ente pode ofertar Refis concedendo

ou ampliando incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, dispensando a cobrança de créditos tributários, sob pena de responsabilização perante os Tribunais de Contas.

3.7 AUSÊNCIA DE ANÁLISE PRÉVIA DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO CONTRIBUINTE

Investigar, preliminarmente, o perfil do contribuinte que está aderindo aos parcelamentos especiais é algo extremamente salutar, tanto no que concerne à capacidade de pagamento, à probabilidade de recuperação do crédito e ao histórico de inadimplência, como em relação a outras variáveis que permitam mensurar a possibilidade de resgate dos valores.

No entanto, escrutinando a realidade nacional, depreende-se que, na maioria dos Refis ofertados, não há mensuração prévia da probabilidade de recuperação do crédito e nem avaliação da capacidade de pagamento do devedor. Vale salientar que, ao assim proceder, as gestões findam destinando tratamento igualitário aos contribuintes que podem estar em situações totalmente distintas, pondo em xeque a credibilidade do sistema tributário.

Registre-se que a temática da análise prévia do perfil dos contribuintes já foi debatida pelo Acórdão n. 2.497/2018 – TCU/Plenário, nos seguintes termos:

24. Nota-se que os parcelamentos especiais editados não preveem qualquer análise da capacidade de pagamento do aderente, de tal sorte que um contribuinte com patrimônio robusto que esteja em dívida pode gozar dos mesmos benefícios que um outro em situação de insolvência, o que equivale a tratar igualmente os desiguais.

[...]

97. Tomando os parcelamentos da MP 303/06 e da Lei 11.941/09 como exemplo, nota-se que não há qualquer critério que busque diferenciar as dívidas quanto à probabilidade de recuperação ou os devedores quanto à capacidade de pagamento. Os dispositivos simplesmente trazem a permissão para os contribuintes parcelarem os débitos pendentes de regularização. Dessa forma, dispensa-se tratamento igualitário para contribuintes que podem estar em situação extremamente distintas quando se trata de análise de recuperação de dívidas e capacidade de pagamento. De modo simplificado, um contribuinte que possui patrimônio robusto, portanto detém capacidade de pagamento, e está em dívida pode aderir ao parcelamento da mesma forma que aquele contribuinte que está à beira de uma recuperação judicial e não teria condições de arcar com os débitos que possui, por exemplo.

[...]

101. Dessa forma, é possível concluir que há elevadas chances de devedores estarem optando por aderir aos parcelamentos para se esquivar de outras estratégias de cobranças à disposição da PGFN, tais como o protesto ou mesmo a execução fiscal. Ainda, é provável que devedores com patrimônio, ou seja, que detém capacidade de pagamento para quitar as dívidas que possuem, estejam parcelando débitos e fazendo jus a todas as benesses inerentes aos programas de parcelamentos especiais. Para além, o uso recorrente do instituto pode estar prejudicando a arrecadação espontânea e de longo prazo e também comprometendo a credibilidade do sistema tributário, afetando até mesmo a carga tributária imposta aos contribuintes (Tribunal de Contas da União, 2018, p. 15).

Outro detalhe, normalmente, os Refis preveem hipóteses passíveis de exclusão do contribuinte, por exemplo, deixar de pagar certa quantidade de parcelas. Ao esmiuçar o tema, o Acórdão n. 2.497/2018 – TCU/Plenário revelou a falta de compromisso dos contribuintes em manter a regularidade do pagamento, nos seguintes termos:

81. [...] percebe-se a falta de compromisso dos contribuintes que aderem aos parcelamentos em manter a regularidade do pagamento das parcelas até a quitação da obrigação. Nota-se que, para todos os programas acima, o índice de exclusão foi superior a 60%, o que indica que a intenção da maioria dos contribuintes ao aderir aos parcelamentos não é quitar a dívida, mesmo com os significativos descontos de multas, juros e encargos legais previstos por esses programas.

[...]

86. Uma provável explicação para o elevado percentual de exclusões nesses anos está relacionada à expectativa de edição de novo parcelamento especial, mais vantajoso que o antecessor, para o contribuinte em débito.

87. [...] Assim, é possível inferir que a recorrência na utilização do instituto, além de desestimular o cumprimento espontâneo e tempestivo das obrigações pelos contribuintes, ainda desestimula aqueles que parcelaram seus débitos a manter o regular pagamento das parcelas até a quitação da dívida (Tribunal de Contas da União, 2018, p. 14).

Averiguando-se os dados supramencionados, reforça-se a ideia de que, por não realizarem uma análise prévia do perfil do contribuinte no que tange à capacidade de pagamento, os entes públicos findam enfrentando vários percalços atinentes à inadimplência.

3.8 REALIZAÇÃO DE REFIS EM ANO ELEITORAL

A Lei Federal n. 9.504/1997, visando evitar o uso da máquina pública para favorecer candidatos ou partidos, assevera o seguinte quanto ao ano eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Brasil, 1997, p. 21).

Em que pese a Lei das Eleições proibir à Administração Pública, em ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, salvo algumas exceções, é comum visualizar a edição de leis e decretos instituindo benefícios fiscais, diga-se, parcelamentos especiais.

Não obstante ser um tema bastante complicado, nas cercanias do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), há jurisprudência no sentido de que a instituição de Refis, em ano eleitoral, pode configurar distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. Há o entendimento de que a concessão de benefícios fiscais em ano eleitoral, como descontos em impostos, pode gerar um desequilíbrio no pleito, sendo presumido como conduta vedada, mesmo que não haja intenção explícita de favorecer. Citam-se, por exemplo, os manifestos do ministro Marco Aurélio¹⁸ e do ministro Gilmar Mendes¹⁹:

DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO. BENEFÍCIOS FISCAIS. ANO DAS ELEIÇÕES. A norma do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes. (Consulta TSE n. 153.169. Relator Ministro Marco Aurélio. Sessão de Julgamento: 20/09/2011).

CONSULTA. VEDAÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. LANÇAMENTO DE PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL (REFIS). MUNICÍPIOS. ANO DE ELEIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS.

A validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) em face do disposto no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/1997 deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto. (Consulta TSE n. 36.815. Relator Ministro Gilmar Mendes. Sessão de Julgamento: 08/04/2015).

O recomendável, portanto, para assegurar a lisura do pleito e para evitar possíveis provocações do Ministério Público Eleitoral (MPE) é que – em ano eleitoral – não seja implementado benefício fiscal, não sejam oferecidos descontos sobre o pagamento de valores em dívida ativa e não sejam encaminhados projetos de lei com esse objeto.

4 DISCUSSÃO TELEOLÓGICA E UMA NOVA VISÃO PROPOSITIVA RESPEITO DOS PARCELAMENTO ESPECIAIS

Sabe-se que os problemas relacionados à gestão e à recuperação da dívida ativa ainda são complexos, com causas, por vezes, indeterminadas, tanto é que, há anos, continuam desafiando os *stakeholders*.

Em que pese as pretensas soluções estarem sempre sendo ventiladas (o que é louvável), há que se sopesar, a bem do ordenamento, os riscos e os benefícios atrelados a essas medidas. Enxerga-se, hodiernamente, uma multiplicidade de ferramentas disponíveis para a recuperação da dívida ativa. Se utilizadas com parcimônia, sob as égides da teleologia, da razoabilidade e da justiça fiscal, todas têm seu valor.

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta n. 153.169. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/23342319/inteiro-teor-111685880>. Acesso em: 04 jul. 2025.

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Consulta n. 36.815. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/468984197>. Acesso em: 04 jul. 2025.

Diante do exposto, é inegável que o Refis, embora seja um instrumento juridicamente válido dentro do cabedal de estratégias administrativas de recuperação dos créditos inadimplidos, necessita de ajustes para cumprir plenamente sua finalidade. A necessidade de aumentar a eficiência da recuperação da dívida ativa não pode ser confundida com uma sanha arrecadatória tresloucada e desmedida. Não se pode pensar em arrecadar a qualquer custo; não se trata de um vale-tudo.

Antes de se pensar em conceder qualquer tipo de benefício fiscal aos inadimplentes, todo gestor público deve tentar imaginar qual é a sensação de (in)justiça fiscal gerada por essa medida junto aos contribuintes adimplentes. A bem da verdade, a análise teleológica permite concluir que, em muitos casos, os Refis, como estão postos em prática, desviam-se completamente de seus fins originais, comprometendo a ideia de justiça fiscal.

Elucubra-se, passeando pelo universo das hipóteses, que um caminho plausível para tentar amainar toda essa celeuma que circunda os parcelamentos especiais existentes nos mais diferentes níveis de governo, em sintonia com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da justiça fiscal, da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, seria – por exemplo – por intermédio do seguinte balizamento:

- I) Obrigatoriedade de edição de lei, em sentido estrito, para instituição de cada Refis;
- II) Caráter excepcional, extraordinário e esporádico dos Refis;
- III) Exiguidade da estratégia, ou seja, apenas um Refis por legislatura e com prazo limite para adesão. Assim, cada gestor só poderia dispor de um Refis por mandato, ressalvado eventual caso de reconhecida calamidade pública;
- IV) Delimitação de prazos máximos de parcelamento, utilizando como referência padrões internacionais;
- V) Impossibilidade de contribuintes inadimplentes em Refis anteriores aderirem a novos programas;
- VI) Impedimento de contribuintes migrarem de um parcelamento para outro;
- VII) Estipulação de percentuais máximos de redução de juros, multas e encargos legais, utilizando como referência padrões internacionais;
- VIII) Estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro dos descontos;
- IX) Análise prévia da capacidade de pagamento do contribuinte;
- X) Abster-se de realizar Refis em ano eleitoral.

A adoção dessas medidas propositivas promoveria maior racionalidade e equidade na recuperação da dívida ativa. Afinal, agindo assim homogeneizar-se-ia a oferta de parcelamentos especiais, facilitaria a operacionalização, combateria as distorções e disseminaria o sentimento de justiça fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da edição da Resolução Atricon n. 6/2016 e da Resolução Atricon n. 2/2018, as receitas públicas e a gestão fiscal começaram a ser acompanhadas mais

de perto pelos Tribunais de Contas. No contexto pernambucano, alguns trabalhos de auditoria e fiscalização já começaram a ser efetuados pela Gerência de Fiscalização da Transparência e Gestão Fiscal (GTGF) do TCE/PE sobre a temática, mormente no que diz respeito à gestão e à recuperação dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa.

Percebeu-se, ao longo da experiência prática, analisando-se o escopo das ferramentas extrajudiciais disponíveis para recuperação dos créditos públicos, que os Refis vêm, devido às inúmeras fragilidades ao longo deste artigo detalhadas, descredibilizando o sistema tributário e mitigando os índices de arrecadação.

Em virtude dessa realidade, ciente da interdisciplinaridade que permeia a temática, viu-se a necessidade imperiosa, lastreada na discussão teleológica, de redesenhar a forma como os Refis vêm sendo até então ofertados pelas entidades. De maneira inédita, considerando a materialidade e a relevância da temática, buscando melhorar a efetividade da arrecadação, reduzir as perdas fiscais e restabelecer a credibilidade do sistema tributário, expôs-se, neste artigo, um novo modelo propositivo composto por dez orientações, ratificando a importância de assegurar o uso mais racional dos parcelamentos especiais (Refis), em linha com os afamados princípios da razoabilidade e da justiça fiscal.

Registre-se que esse modelo propositivo que visa ditar os rumos vindouros dos Refis é passível de ser replicado nacionalmente, afinal o problema que circunda os parcelamentos especiais aqui diagnosticado assola os mais diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), não sendo, pois, uma idiosincrasia pernambucana.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, V. F. A cobrança da dívida ativa da União na era autocomposição: o instrumento da transação tributária. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 152, n. 2, p. 170-190, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2021/1950>. Acesso em: 28 jun. 2025.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON nº **02/2024**. Recomenda aos Tribunais de Contas do Brasil a adoção de medidas a serem observadas com o objetivo de contribuir para o aprimoramento dos procedimentos e implementação de métodos relacionados à cobrança de créditos tributários e não-tributários. **ATRICON**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-02-2024-1.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução nº 06/2016 - Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016: relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. **ATRICON**, Brasília, DF,

2016. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%BAncia-de-receita.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução nº 02/2018 - Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3211/2018 relacionadas à temática “Gestão fiscal dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”. **ATRICON**, Brasília, DF, Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-02-2018-Diretrizes-3211-Gest%C3%A3o-Fiscal-1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BOTELHO, T. J. B. *et al.* Controle externo da receita: a experiência do TCE Amapá com o levantamento de governança e gestão fiscal. **Controle Externo**: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 51-68, 2019. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/70/33>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 26 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ n. 547/2024. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1.184 da repercussão geral pelo STF. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar Federal n. 208, de 2 de julho de 2024. Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 3 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 set. 1980. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Dispõe sobre normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Nota Conjunta SEI nº 2/2021/PGDAU-CGR/PGDAU/PGFN-ME. **PGFN**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/sei_me-17016922-nota-conjunta.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei Federal n. 2.488, de 16 de setembro de 2022. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154742>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB (Ministério da Fazenda). **Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais**. Brasília, DF: SRFB, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema STF n. 1.184/2023 - Repercussão Geral (RE 1.355.208/STF). Relatora Ministra Cármen Lúcia. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184extinodeexecuofiscaldebaixovalorprotestodadvidaativarev.LC_AO_FSP.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.497/2018 – TCU – Plenário. Processo nº TC 016.332/2017-2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria. Unidade: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Unidade Técnica: Secex Fazenda. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 36.815. Relator Ministro Gilmar Mendes. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, [20--a]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/468984197>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 153.169. Relator Ministro Marco Aurélio. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, [20--b]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/23342319/inteiro-teor-111685880>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CAMARGO, F. S. **Execuções fiscais municipais e a (in)eficiência na satisfação do crédito tributário**: uma análise propositiva. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto de Direito Público, São Paulo, 2020. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3375/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20F%C3%81BIO%20DE%20SOUSA%20CAMARGO_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.

CARVALHO JÚNIOR, J. P. de. Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas para além da despesa. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 324-348, 2018. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/482/417>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CASTILHOS, N. N. A. O. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as renúncias de receitas tributárias**: uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF. 2022. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4036/1/DISSERTACAO_NUBIA%20CASTILHOS_MESTRADO%20CONSTITUCIONAL_2022.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Como Melhorar a Arrecadação Municipal Sem Aumentar Impostos?**. Brasília, DF: CNM, 2019. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/documentos/Como%20melhorar%20a%20arrecada%3%a7%3%a3o%20municipal%20sem%20aumentar%20impostos%20\(2019\).pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/documentos/Como%20melhorar%20a%20arrecada%3%a7%3%a3o%20municipal%20sem%20aumentar%20impostos%20(2019).pdf). Acesso em: 20 jun. 2025.

CUNHA, L. Securitização da dívida ativa no Brasil: fundamentos, vantagens e críticas. **Revista Sociedade Científica**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 1158-1185, 2024. Disponível em: <https://revista.scientificsociety.net/wp-content/uploads/2024/02/Art.60-2024.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

DEL PUPO, V. B. **A atuação dos municípios em face das regras de responsabilidade fiscal sobre as renúncias de receitas**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/server/api/core/bitstreams/a2caa9c4-8dcb-477f-b1d3-009a926f635d/content>. Acesso em: 21 jun. 2025.

DIAS, V. F. **A gestão responsiva da dívida ativa tributária no âmbito federal**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Regulação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/49605/1/2021_ViniciusFerreiraDias.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

DOLFINI, C. R. **O protesto extrajudicial como instrumento de recuperação de dívida ativa em contraposição à ação de execução fiscal**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2018. Disponível em: <https://fucepe.br/producao-academica-1/o-protesto-extrajudicial-como-instrumento-de-recuperacao-de-divida-ativa-em-contraposicao-a-acao-de-execucao-fiscal-2>. Acesso em: 28 jun. 2025.

FARIAS, N. C. S. B. **Do estado arrecadador ao estado garantidor: da recuperação de créditos da dívida ativa à efetivação de direitos fundamentais**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/jspui/bitstream/123456789/9294/1/Do%20estado%20arrecadador%20ao%20estado%20garantidor%3A%20da%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20de%20cr%C3%A9ditos%20da%20d%C3%ADvida%20ativa%20%C3%A0%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20de%20direitos%20fundamentais.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL. **Atlas da Dívida Ativa dos Estados e do Distrito Federal**. [Brasília, DF]: FENAFISCO, [20--]. Disponível em: <https://baroesdadivida.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. Dívida ativa a ser arrecadada: créditos inscritos e sua relação com fatores econômicos e sociais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 60-77, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rccmccuerj/article/view/75634/45882>. Acesso em: 26 jun. 2025.

MAGALHÃES, R. L. R. Controle externo das renúncias de receitas nos governos estaduais sob a ótica dos Tribunais de Contas. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 61-88, 2019. Disponível em: <https://sophia.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2025.

MEDEIROS, T. **A desjudicialização da cobrança da dívida ativa tributária e o direito fundamental à propriedade**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2021. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2950/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Tarc%C3%ADsio%20Medeiros.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

MENDONÇA, P. B. H. **Execuções fiscais: uma análise crítica**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2707/2/PauloBernardesHonoriodoMendoncaDissertacao2019.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Working Smarter in Tax Debt Management. **OECD**, New York, [20--]. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/administration/working-smarter-in-tax-debt->

management-9789264223257-en.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

ROSA, B. B. F. **Créditos inscritos em dívida ativa: uma análise da recuperabilidade para o caso de Uberlândia (MG)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) –Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31232/1/CreditosInscritosDivida.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Racionalização da cobrança fiscal: ações voltadas à desjudicialização**. Florianópolis, [20--]. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/e-book%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

SILVA, J. M. P. Q. **Execução fiscal: eficiência e experiência comparada**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2016. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28759>. Acesso em: 27 jun. 2025.

SOUSA, F. F. **Gestão do estoque da dívida ativa dos municípios de Rondônia: uma proposta de indicador composto de boas práticas administrativa**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4945/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_FERNANDO%20FAGUNDES%20DE%20SOUSA_Mestrado_2023.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.

Esta Revista foi composta com a tipografia Arial, impresso em papel Off-set Alta alvura, gramatura 75, em novembro de 2025. Produzido pelo Instituto Rui Barbosa.



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

*Instituto Rui Barbosa - Rua Sena Madureira, 1047 - Centro. Fortaleza/Ceará.
Cep: 60055-080 Telefone: (85) 3125-8520*