

ano 1, n. 01
Publicação bienal
ISSN: 3086-1500
DOI: 10.52028/RCITC

RCITC

01

Revista
Científica do
Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas



FORUM

ano 1, n. 01
Publicação bienal
ISSN: 3086-1500
DOI: 10.52028/RCITC

RCITC

01

Revista
Científica do
**Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas**

FORUM
CONHECIMENTO

REVISTA CIENTÍFICA DO CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – RCITC

Direitos autorais pertencentes ao programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS.

© 2025 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Assistente editorial: Luísa Freitas

Revisão: Gabriela Sbeghen

Capa: Walter Santos

Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R454 Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas
(RCITC). ano 1, n. 1, (2025) -. - Belo Horizonte: Fórum, 2025.

Bienal

ISSN: 3086-1500

e-ISSN: 3086-1527

DOI: 10.52028/RCITC

1. Controle externo. 2. Tribunais de Contas. 3. Administração
Pública. 4. Direito. 5. Políticas públicas. I. Congresso Internacional dos
Tribunais de Contas. II. Fórum.

CDD: 350

CDU: 355

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima CRB6 – 2851

EXPEDIENTE

COORDENADORES

Carolina Matos dos Santos
(Coordenadora da Comissão Científica do IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas e Conselheira do Tribunal de Contas do Estado da Bahia)

Edilson de Sousa Silva
(Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia)

Marianna Montebello Willemann
(Presidente da Comissão Avaliadora dos Trabalhos da *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas* e Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro)

COORDENADORA EXECUTIVA-EDITORIAL

Madiane Majdalane Miguez
(Servidora do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e Assessora da Comissão Científica do IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas)

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
(Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina)

Doris de Miranda Coutinho
(Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins)

Durval Ângelo Andrade
(Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais)

Egon Bockmann Moreira
(Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFPR)

Élida Graziane Pinto
(Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo)

Fredie Souza Didier Júnior
(Professor Titular de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia)

João Antonio da Silva Filho
(Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Conselheiro Supervisor da Escola Superior de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo)

Marianna Montebello Willemann
(Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro)

Milene Dias da Cunha
(Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Pará e Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas)

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho
(Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Bahia)

Rodrigo Medeiros de Lima
(Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União)

Sabrina Nunes Iocken
(Conselheira Substituta no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina)

Homenageada pelo Conselho Editorial
Cámen Lúcia Antunes Rocha (Ministra do Supremo Tribunal Federal e Presidente do Tribunal Superior Eleitoral pelo Biênio 2024/2026)

PARECERISTAS

Alessandro Prazeres Macedo
Aline Mendonça de Andrade
Felipe Jacques Silva
Gabriel Ferreira da Fonseca
Gabriel Jesus de Souza
Gilson Piqueras Garcia
Guilherme Bride Fernandes
Gustavo Miguel Quadros Vasconcellos Farias
Joubert Ferreira da Silva Neto
Juliana Fritzen
Juliano Oliveira Brandis
Lis Pitanga Ribas de Castro
Mariana Santos Coutinho da Silva
Milene de Oliveira Barbosa
Rodrigo Reis Lobo da Rezende
Sara Jane Leite de Farias
Silvio Gabriel Serrano Nunes

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (2024 – 2025)

Diretoria Executiva

Edilson de Sousa Silva (TCE-RO)
Presidente

Joaquim Alves de Castro Neto (TCM-GO)
Vice-Presidente Executivo

Milene Dias da Cunha (TCE-PA)
Secretária-Geral

Cezar Miola (TCE-RS)
Vice-Presidente de Relações Político-Institucionais

Carlos da Costa Pinto Neves Filho (TCE-PE)
Vice-Presidente de Relações Jurídico-Institucionais

Sebastião Carlos Ranna de Macedo (TCE-ES)
Vice-Presidente de Desenvolvimento do Controle Externo

João Antônio da Silva Filho (TCM-SP)
Vice-Presidente de Defesa de Direitos e Prerrogativas e Assuntos Corporativos

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior (TCE-SC)
Vice-Presidente de Relações Internacionais

DIRETORES DE RELAÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Durval Ângelo Andrade (TCE-MG)
Fernando Augusto Mello Guimarães (TCE-PR)
Sebastião Cezar Leão Colares (TCM-PA)
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas (TCE-SE)
Thiago Kwiatkowski Ribeiro (TCM-RJ)

DIRETORES DE RELAÇÕES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

André Luiz de Matos Gonçalves (TCE-TO)
Fabício Macedo Motta (TCM-GO)
Odilon Inácio Teixeira (TCE-PA)
Rafael Sousa Fosséca (TCE-SE)
Saulo Marques Mesquita (TCE-GO)

DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO DO CONTROLE EXTERNO

André Clemente Lara de Oliveira (TC-DF)
Felipe Galvão Puccioni (TCM-RJ)
Jayson Fabianh Lopes Campelo (TCE-PI)
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCE-PI)
Soraia Thomaz Dias Victor (TCE-CE)

DIRETORES DE DEFESA DE DIREITOS E PRERROGATIVAS E ASSUNTOS CORPORATIVOS

Antonio Gilberto de Oliveira Jales (TCE-RN)
Humberto Bosco Lustosa Barreira (TCE-GO)
José de Ribamar Caldas Furtado (TCE-MA)
Luiz Antônio Chrispim Guaraná (TCM-RJ)
Roberto Debacco Loureiro (TCE-RS)

DIRETORES DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dimas Eduardo Ramalho (TCE-SP)
Marco Antônio Lopes Peixoto (TCE-RS)
Marcus Vinicius de Barros Presídio (TCE-BA)
Otávio Lessa de Geraldo Santos (TCE-AL)
Severiano José Costandrade de Aguiar (TCE-TO)

CONSELHO FISCAL (TITULARES)

Francisco Júnior Ferreira da Silva (TCE-RO)
Gonçalo Domingos de Campos Neto (TCE-MT)
Plínio Carneiro da Silva Filho (TCM-BA)

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)

Cilene Lago Salomão (TCE-RR)
Naluh Maria Lima Gouveia (TCE-AC)
Telmo de Moura Passareli (TCE-MG)

SUMÁRIO

SEÇÃO I – ARTIGOS

Parte I – Políticas Públicas e Direitos Fundamentais

Análise da efetividade da gestão educacional nos municípios amapaenses: uma abordagem entre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Carina Baia Rodrigues, Juliano Vargas		17
1	Introdução.....	17
2	O contexto educacional local e a sua relação com os ODS e com o IEGM	19
3	O IEGM como ferramenta de avaliação e melhoria da gestão educacional e de aferição do alcance dos ODS.....	22
4	Metodologia aplicada	25
5	Resultados.....	26
6	Análise e discussão dos resultados	28
7	Considerações finais.....	29
	Referências.....	30

Implementação da BNCC em creches públicas: desafios práticos e oportunidades para o controle externo

Diego Henrique Moraes Maciel		33
1	Introdução.....	33
2	Fundamentação teórica	35
2.1	Onde tudo começa: a centralidade da primeira infância.....	35
2.2	A importância da qualidade da creche	36
2.3	A BNCC como política pública orientadora da qualidade educacional.....	36
2.4	Implementação: conhecendo a política pública como ela é	37
2.5	O papel dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas	38
3	Método de pesquisa	39
4	Resultados e discussão	40
4.1	Implementação incipiente da BNCC em creches públicas	40
4.2	O controle do espaço para a discricionariedade como fator facilitador da implementação	41
4.3	A relação com as famílias como principal desafio à implementação da BNCC.....	41
4.4	Fragilidades na formação continuada e no apoio aos agentes implementadores	42
4.5	A invisibilidade dos auxiliares de desenvolvimento infantil.....	43
5	Oportunidades estratégicas para o controle externo	43
5.1	Adoção de abordagens avaliativas centradas na implementação	44
5.2	Ampliação do escopo metodológico das auditorias.....	44
5.3	Análise do papel das instâncias intermediárias	45
5.4	Promoção de auditorias que considerem a relação entre implementadores e usuários da política.....	45
5.5	Fortalecimento do papel pedagógico e orientador dos Tribunais de Contas	45
6	Considerações finais.....	46
	Referências.....	47

Avaliação da Política de Saúde Materno-Infantil em Goiás: o papel indutor do Tribunal de Contas no avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Isadora Ayres Arantes de Paiva, Gláucia Renata de Sousa	51
1	Introdução.....51
2	Fundamentação teórica53
2.1	Política de Saúde Materno-Infantil: agenda global, compromissos nacionais e estratégia estadual53
2.2	Avaliação <i>ex ante</i> como recurso para o aprimoramento do desenho institucional das políticas54
2.3	Controle externo e avaliação de políticas públicas: a expansão do papel das Cortes de Contas56
3	Método de pesquisa57
4	Resultados da pesquisa58
4.1	Diagnóstico situacional58
4.1.1	Análise orçamentária e financeira59
4.2	Relatório de Avaliação da Política.....60
5	Análise e discussão dos resultados63
6	Considerações finais66
	Referências.....67

Eficiência do Projeto Lean nas Emergências na rede hospitalar do SUS: uma análise empírica utilizando DEA-SBM e Índice de Malmquist

Sinézio Fernandes Maia, Marcio Fernando Sueth da Silva	73
1	Introdução.....73
2	Fundamentação teórica75
2.1	Sistema Único de Saúde75
2.2	Projeto Lean nas Emergências76
2.3	Método de Análise Envolvória de Dados – DEA77
2.4	DEA Slacks-Based Measure (SBM)79
2.5	Índice de Malmquist.....80
3	Metodologia e base de dados.....81
4	Resultados.....83
5	Discussão dos resultados85
5.1	Índice de Malmquist.....86
5.2	DEA-SBM88
6	Consideração finais91
	Referências.....93

Auditoria em políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás: uma análise de sua efetividade

Valdo de Sousa Filho, Cristiane Kerches da Silva Leite	95
	Introdução.....95
1	Metodologia99
2	Referencial teórico100
2.1	Indicadores de violência contra as mulheres no Brasil e em Goiás.....100
2.2	Conceitos de auditoria operacional e de avaliação de políticas públicas em normativos institucionais.....104
3	Discussões106
	Considerações finais.....113
	Referências.....115

Parte II - Desenvolvimento Sustentável, Economia e Inovação

A contribuição dos Tribunais de Contas brasileiros à política de saneamento básico do país: uma análise de conteúdo das auditorias operacionais realizadas

Raquel Serruya Elmescahy, Daniel Mello	121
1	Introdução.....121
2	Auditorias operacionais.....123
3	Procedimentos metodológicos.....126
4	As auditorias operacionais de saneamento básico no Brasil.....127
4.1	Pesquisa documental: quadro de trabalhos realizados.....127
4.1.1	Tribunal de Contas do Estado do Paraná.....131
4.1.2	Tribunal de Contas da União.....132
4.1.3	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.....133
4.1.4	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.....133
4.1.5	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.....134
4.1.6	Tribunal de Contas do Distrito Federal.....134
4.1.7	Tribunal de Contas do Estado de Goiás.....134
4.1.8	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.....134
4.1.9	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.....135
4.1.10	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.....135
4.1.11	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.....135
4.1.12	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.....135
4.1.13	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.....136
4.1.14	Tribunal de Contas do Estado da Bahia.....136
4.1.15	Tribunal de Contas do Estado do Ceará.....136
4.1.16	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.....137
4.1.17	Tribunal de Contas do Estado do Pará.....137
4.1.18	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.....137
4.1.19	Tribunal de Contas do Estado do Piauí.....138
4.1.20	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....138
4.1.21	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.....138
4.1.22	Outros Tribunais de Contas.....138
4.2	Análise de conteúdo: temas frequentes e recomendações.....139
4.3	Outros achados e contribuições dos TCs para a política de saneamento básico.....144
5	Considerações finais.....146
	Referências.....147

O marco de medição dos Tribunais de Contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas

Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Camila Parente Almeida	151
1	Introdução.....151
2	O Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas como catalisador da atuação sustentável do controle externo: implantação e transformações.....154
3	Da necessidade de atualização do QATC-18: emergências climáticas e atualização normativa.....156
4	Das propostas de atualização do QATC-18.....159
5	Conclusões.....161
	Referências.....162

Direito e controle: as compras públicas e a justiça social	
Reginaldo Parnow Ennes, Alberto Barreto Goerch	167
1	Introdução.....168
2	Os Tribunais de Contas e o seu papel constitucional no controle socioeconômico.....169
3	As compras públicas como instrumento de promoção de políticas de desenvolvimento sustentável172
4	O acordo de cooperação entre IRB e USTDA como forma de racionalização das compras públicas e fomento ao alcance da justiça social175
5	Conclusão181
	Referências183

A governança de concessões e parcerias público-privadas na era digital: a tecnologia <i>blockchain</i> como instrumento de segurança jurídica e eficiência executória	
Felipe Melo de Barros Souto	185
1	Introdução.....185
2	A patologia da governança nas concessões e PPPs brasileiras187
3	Fundamentos da tecnologia <i>blockchain</i> e contratos inteligentes: a arquitetura digital da segurança e eficiência.....193
4	O modelo proposto: governança de concessões e PPPs baseada em <i>blockchain</i>199
5	Conclusão203
	Referências204

Parte III – Governança, Justiça e Cooperação Institucional

Governança de dados e inteligência de controle externo: a Resolução Atricon nº 001/2025 e o potencial da IA na produção de conhecimento estratégico (ODS 16)	
Fernanda Camila De Carli	209
1	Introdução: a revolução dos dados no controle externo209
2	Fundamentação teórica211
2.1	Conceitualização da governança de dados211
2.2	O setor público na era dos dados.....212
2.3	Inteligência artificial e seu papel na análise de dados.....213
2.4	O controle externo em transformação214
3	Método de pesquisa215
4	Resultados da pesquisa.....219
4.1	Panorama da governança de dados nos Tribunais de Contas brasileiros: desafios e o marco da Resolução Atricon nº 001/2025219
4.2	Potencialidades da inteligência artificial na construção da inteligência de controle externo220
5	Análise e discussão dos resultados222
5.1	A sinergia indispensável entre governança de dados e inteligência artificial para o controle externo.....222
5.2	Desafios éticos e de <i>accountability</i> no uso da IA pelos TCs.....223
5.3	O papel da liderança e da cultura organizacional na adoção de IA e governança.....224
5.4	Contribuição para o ODS 16 e o futuro da governança pública.....224
6	Considerações finais.....225
6.1	Principais conclusões.....225
6.2	Limitações da pesquisa226
6.3	Recomendações para estudos posteriores.....226
	Referências227

Consensualismo com responsabilidade nos Tribunais de Contas: entre incentivos e integridade

Thiago Maciel de Aguiar	229
1	Introdução.....229
2	Bases institucionais das soluções consensuais nos Tribunais de Contas. Premissas metodológicas de análise dos problemas de pesquisa.....231
3	Equilíbrio entre pragmatismo e legalidade. Um olhar sobre a experiência do Tribunal de Contas da União na IN-TCU nº 91/22233
3.1	A questão da assimetria informacional e da redução dos custos de transação235
3.2	Mentalidade mediatória e sua inserção nos paradigmas tradicionais do direito público brasileiro.....237
4	O lado sombrio do pragmatismo. Ativismo e riscos democráticos239
4.1	Atenção às externalidades e aos riscos democráticos241
4.2	Problemas de agência e risco de cooptação dos mediadores públicos243
5	Considerações finais.....244
	Referências.....246

A prescrição nos Tribunais de Contas e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF): um estudo de caso do Mandado de Segurança nº 40.007/DF

Juliana da Costa Nascimento	249
1	Introdução.....249
2	Fundamentos jurídicos da prescrição no controle externo251
3	Análise do caso MS nº 40.007/DF.....255
4	Método de pesquisa256
5	Resultados da pesquisa.....257
6	Análise e discussão dos resultados257
7	Considerações finais.....258
	Referências.....259

Controle externo na liquidação de empresas estatais: a atuação do TCE-SC como indutor de governança, responsabilidade pública e fomento à Agenda 2030

Azor El Achkar	261
1	Introdução.....261
2	Referencial normativo e teórico.....262
3	Metodologia265
4	Estudo de casos: experiências de liquidação acompanhadas pelo TCE-SC.....266
4.1	Cohab-SC – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina267
4.2	URB Blumenau – Companhia Urbanizadora de Blumenau268
4.3	Codeb – Companhia de Desenvolvimento de Brusque269
5	Contribuições do controle externo à governança na liquidação de estatais270
6	Conexões com os ODS 16 e 17271
7	Considerações finais.....272
	Referências.....273

Tribunais de Contas e o ODS 16: repensando o processo de controle externo

Crislayne Cavalcante	275
1	Introdução.....275
2	Bases teóricas dos modelos de controle estatal em democracias276
3	Objetivos das instituições de controle externo.....278
4	Estruturação dos processos das instituições de controle: caso do Tribunal de Contas da França.....282

5	Prática processual das instituições de controle externo no Brasil.....	285
6	Conclusão	290
	Referências	291

Governança de dados e criação de valor no ecossistema dos Tribunais de Contas brasileiros

Felipe Fonseca Salerno, Fernanda Fonseca Salerno		293
1	Introdução.....	293
2	Fundamentação teórica	295
2.1	Governança de dados	295
2.1.1	Mecanismos estruturais	295
2.1.2	Mecanismos procedurais.....	296
2.1.3	Mecanismos relacionais.....	296
2.2	Valor dos dados	296
2.3	Governança de dados e valor dos dados no contexto dos Tribunais de Contas.....	297
3	Método de pesquisa	300
3.1	Delineamento da pesquisa	300
3.2	Validação do instrumento e coleta de dados	300
3.3	Análise estatística	301
4	Resultados e discussão	302
4.1	Geração dos componentes latentes	302
4.2	Modelo de regressão linear	303
4.3	Testes de modelos não lineares	303
4.4	Interpretação dos resultados	305
4.5	Considerações teóricas e implicações práticas	305
5	Conclusão.....	306
	Referências.....	308

Tribunais de Contas e a Agenda 2030: potencial e desafios para adoção do Modelo de Auditoria dos ODS (ISAM) no Brasil

Gustavo Henrique de Faria, Heloísa Helena Antonacio M. Godinho		313
1	Introdução.....	313
2	Fundamentação teórica	314
3	Método de pesquisa	319
4	A aplicação do ISAM pelos Tribunais de Contas no Brasil: desafios e oportunidades.....	320
4.1	Planejamento estratégico e anual com foco nos ODS	321
4.2	Desenho da auditoria de implementação dos ODS	322
4.3	A condução da auditoria e geração de evidências	323
4.4	Relatório e acompanhamento dos resultados da auditoria	324
5	Conclusão	326
'	Referências.....	328

Remuneração variável nas contratações públicas segundo a Lei nº 14.133/2021

Robinson Cristiano Sousa Lopes	331
1 Introdução.....	331
2 Fundamentação teórica.....	332
3 Método de pesquisa	336
4 Jurisprudência dos Tribunais de Contas.....	337
5 Casos práticos	342
5.1 Contratação de serviços de saúde	343
5.2 Obras públicas com metas de execução	343

5.3	Contrato de limpeza urbana: metas de sustentabilidade e eficiência.....	343
5.4	Prestação de serviços contínuos.....	344
6	Potencialidades, principais desafios, riscos e recomendações para uma implementação mais eficaz.....	344
7	Considerações finais.....	347
	Referências.....	349

Controle externo, educação midiática e letramento institucional como fatores de enfrentamento à desinformação e de fortalecimento da democracia

Cezar Miola, Priscila Pinto de Oliveira		351
1	Introdução.....	351
2	Educação midiática e letramento institucional como fatores de transformação	354
2.1	Educação midiática	354
2.2	Letramento político ou literacia política	356
3	Educação cidadã e democracia	357
4	Ações do controle externo para enfrentar a desinformação	359
5	Conclusão.....	361
	Referências.....	363

A objetivação dos critérios de merecimento para formação de listas tríplices nos Tribunais de Contas: análise da experiência do TCE-RN

Ronald Medeiros de Moraes, Paulo Roberto Chaves Alves		365
1	Introdução.....	365
2	Fundamentação teórica	366
2.1	Previsão constitucional para escolha dos membros dos Tribunais de Contas.....	366
2.2	Operacionalização dos critérios de merecimento no Poder Judiciário	368
2.3	Importância da adoção de critérios objetivos.....	371
3	Método de pesquisa	373
4	Resultados da pesquisa.....	374
4.1	A construção normativa: Resolução nº 004/2024-TCE.....	374
4.2	Aplicação prática: o procedimento de 2024	375
4.3	Comparação com experiências anteriores	377
5	Análise e discussão dos resultados	380
6	Considerações finais.....	382
	Referências.....	383

SEÇÃO II – PÔSTERES

Parte I – Políticas Públicas e Direitos Fundamentais	385
Ação fiscalizatória da educação para as relações étnico-raciais nos municípios brasileiros: uma experiência do TCM/BA no monitoramento da implementação do art. 26-A da LDB	
Vitor Maciel dos Santos, Jumara Novaes Sotto Maior	388
Avaliação de políticas públicas segundo a NBASP 9020: desafios e dificuldades da avaliação <i>ex ante</i> de política pública realizada pelo TCE-GO	
João Pedro Moraes de Souza, Valter Mario Canedo Filho	390
Da promoção da saúde mental nos municípios do estado do Piauí	
Flora Izabel Nobre Rodrigues, Benigno Núñez Novo	392
Observatório de políticas públicas do TCE/BA: uma proposta para instrumentalização do controle social	
Pamela Barbosa Engel, Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim	394

Avaliação da eficácia e da eficiência das ações governamentais em prol da erradicação da violência contra as mulheres no município de Palmas/TO	
Jaryd Matias Cardoso, Severiano José Costandrade de Aguiar	396
Observatório de Políticas Públicas do TCE-GO: inovação e transparência no controle social	
Michely Bonsólio Barbosa, Isadora Ayres Arantes de Paiva	398
Parte II – Desenvolvimento Sustentável, Economia e Inovação	399
Mapeamento da transparência dos planos de logística sustentável nos tribunais de contas do Brasil	
Ana Carolina Chaves Machado de Moraes, Fagner José Coutinho de Melo	402
Índice de maturidade em sustentabilidade no TCE-PA: avaliação e caminhos para o desenvolvimento sustentável	
Alessandro Brito de Sousa, Izabelle Santos Guimarães Frazão de Sousa	404
Desertificação no semiárido e atuação do controle externo: um recorte da auditoria de políticas públicas para convivência com o semiárido	
Victor Rafael Fernandes Alves	406
Aquisições sustentáveis de TI no TCE-PE	
Francisco José Almeida de Oliveira, Ricardo Jorge Veras Beltrão	408
Parte III – Governança, Justiça e Cooperação Institucional	409
Julgar o que importa: o novo regime de responsabilidade financeira francês e suas reflexões para os tribunais de contas do Brasil	
Gabriela Flávia Ribeiro Mendes, Heitor Silveira Freitas	412
A ouvidoria como vetor de cidadania no contexto amazônico	
Mario Manoel Coelho de Mello, Jessica Natasha Jacquiminouth Aires Marinho	414
VÍDEOS	415
INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES	417

APRESENTAÇÃO

A *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC* é uma iniciativa pioneira da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que tem como propósito impulsionar a produção e a divulgação de conhecimento no âmbito do controle externo, estabelecendo um ambiente de diálogo e intercâmbio de ideias entre servidores e membros dos Tribunais de Contas do país.

Esta edição inaugural aborda o tema central do IV Congresso Internacional: “Tribunais de Contas: República, Democracia, Governança e Sustentabilidade”. O evento foi estruturado considerando os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, distribuídos em quatro eixos temáticos:

Eixo 1: “Direitos Humanos e Redução das Desigualdades” (ODS 1 – Erradicação da pobreza; ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável; ODS 3 – Saúde e bem-estar; ODS 4 – Educação de qualidade; ODS 5 – Igualdade de gênero e ODS 10 – Redução das desigualdades);

Eixo 2: “Indústria e Desenvolvimento Econômico Sustentável” (ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis e ODS 12 – Consumo e produção responsáveis);

Eixo 3: “Meio Ambiente e Desafio Climático” (ODS 6 – Água potável e saneamento; ODS 7 – Energia limpa e acessível; ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima; ODS 14 – Vida na água e ODS 15 – Vida terrestre) e;

Eixo 4: “Governança, Justiça e Cooperação” (ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes e ODS 17 – Parcerias e meios de implementação).

A *RCITC* está dividida em duas seções: a Seção I é dedicada aos artigos científicos, enquanto a Seção II é reservada aos pôsteres, que trazem valiosas contribuições de trabalhos auditoriais, estudos de caso, relatos de experiências, metodologias inovadoras e boas práticas implementadas nos Tribunais de Contas. Ambas as seções são organizadas em três linhas temáticas:

Parte I - Políticas Públicas e Direitos Fundamentais;

Parte II - Desenvolvimento Sustentável, Economia e Inovação;

Parte III - Governança, Justiça e Cooperação Institucional.

Esta edição conta com o apoio institucional de relevantes entidades, como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon). O lançamento ocorrerá durante o IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, que será realizado de 2 a 5 de dezembro de 2025, em Florianópolis (CentroSul).

Esta obra está disponível em versões impressa e digital, com acesso gratuito pelo *site* da Atricon e, para os assinantes, pela Plataforma Fórum Conhecimento Jurídico®.

O volume expressivo e a elevada qualidade dos trabalhos submetidos ao primeiro edital de chamada de artigos e pôsteres evidenciam, de forma inequívoca, o comprometimento dos autores.

Esta publicação, motivo de orgulho para seus organizadores e colaboradores, resulta do empenho coletivo em prol do aprimoramento constante da Administração Pública.

Expressamos nossa sincera gratidão a todos os leitores, autores e colaboradores que, juntos, tornaram esta obra uma realidade. Desejamos uma ótima leitura a todos!

Edilson de Sousa Silva
Presidente da Atricon.

SEÇÃO I
ARTIGOS

Parte I
Políticas Públicas e
Direitos Fundamentais



ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA GESTÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS AMAPAENSES: UMA ABORDAGEM ENTRE O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Carina Baia Rodrigues

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestra em Educação pela Universidade Federal do Amapá (Unifap). Bacharela em Direito pela Unifap. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP). Professora e advogada.

Juliano Vargas

Pós-Doutor em Economia pela Unicamp (2025). Doutor em Ciências Econômicas (2020) pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Econômicas (2015) e Bacharel em Ciências Sociais (2016) pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bacharel em Ciências Econômicas (2012) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Adjunto no Departamento de Ciências Econômicas (Decon) e nos Programas de Pós-Graduação em Economia (PPGE) e em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Resumo: O estudo explora a relação entre os resultados do IEGM e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular o ODS 4, educação de qualidade, visando identificar oportunidades para melhorar a gestão e contribuir para o alcance dos ODS nos municípios. Trata-se de pesquisa documental com abordagem qualitativa e quantitativa. Entre os resultados, constatou-se que os municípios apresentam baixo nível de adequação acerca da efetividade da gestão educacional, o que representa comprometimento quanto ao atingimento dos ODS e aponta para a necessidade de inserção dos diagnósticos resultantes da avaliação do IEGM como um instrumento no planejamento e aprimoramento da gestão municipal.

Palavras-chave: Índice de efetividade de gestão municipal. Educação. Estado do Amapá. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Sumário: **1** Introdução – **2** O contexto educacional local e a sua relação com os ODS e com o IEGM – **3** O IEGM como ferramenta de avaliação e melhoria da gestão educacional e de aferição do alcance dos ODS – **4** Metodologia aplicada – **5** Resultados – **6** Análise e discussão dos resultados – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Conforme destacam Fernandes e Paduleto (2010), a educação é um direito fundamental que desempenha um papel crucial no pleno desenvolvimento da pessoa humana. Além disso, é um direito que serve como porta de acesso para o exercício de diversos outros direitos na esfera social. Embora esteja garantido constitucionalmente (BRASIL, 1988), o direito à educação enfrenta desafios significativos em termos de alcance e efetividade, especialmente quando se consideram as condições precárias existentes na rede pública de ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, incorporou entre seus princípios a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida e a garantia de padrões de qualidade.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD 2025, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 objetivos globais, divididos em 169 metas, estabelecidos pela ONU para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que todas as pessoas possam desfrutar de paz e prosperidade. Os ODS são um apelo global à ação para alcançar um futuro mais sustentável, que seja ambientalmente equilibrado e socialmente justo.

O direito à educação e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da ONU estão intrinsecamente ligados, pois o ODS 4 visa garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, o que é fundamental para a realização do direito à educação. A educação, em si, é um direito humano fundamental, e o ODS 4 busca operacionalizar esse direito, tornando-o uma realidade para todos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), da Organização das Nações Unidas (ONU) 1948, estabelece em seu art. 26.1 que todo ser humano tem direito à instrução. O ODS 4 busca concretizar esse direito, garantindo acesso universal à educação básica e promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

O ODS 4 enfatiza a importância de uma educação inclusiva e equitativa, em que todos os alunos, independentemente de sua origem, tenham as mesmas oportunidades de aprender e se desenvolver. Isso implica combater a discriminação, garantir o acesso a recursos e apoiar alunos com necessidades especiais. O ODS 4 não se limita apenas ao acesso à educação, mas também à qualidade da educação oferecida. Uma educação de qualidade deve ser relevante para as necessidades dos alunos, eficaz em promover o aprendizado e promover habilidades relevantes para o século XXI.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), por sua vez, é um índice que avalia a efetividade da gestão municipal em áreas como saúde, educação, planejamento, meio ambiente, fiscal, tecnologia e segurança. Ele fornece uma visão abrangente do desempenho dos municípios brasileiros, permitindo que os gestores identifiquem áreas de melhoria e desenvolvam estratégias para promover o desenvolvimento sustentável e o melhor atendimento dos interesses sociais dos munícipes.

Nesse sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar de que maneira o IEGM, na dimensão educação (i-Educ), pode ser utilizado como um mecanismo de aferição e aprimoramento da educação pública municipal no âmbito do Estado do Amapá, de modo a contribuir com o alcance do padrão de qualidade de ensino ambicionado pela Lei nº 9.394/1996 e com a educação inclusiva e equitativa prevista no ODS 4.

Para tanto, utilizou como método de coleta de dados a pesquisa documental realizada no Painel do IEGM (2025), investigando o intervalo compreendido entre os anos de 2017 e 2023. Para a análise de dados, foi empregada a técnica da análise de conteúdo (BARDIN,

2011; FRANCO, 2005). Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa, uma vez que, além de expressar a classificação dos municípios de acordo com a metodologia do índice, pretende verificar as implicações do evidenciado para a qualidade da educação pública promovida no âmbito dos municípios amapaenses.

2 O contexto educacional local e a sua relação com os ODS e com o IEGM

Não é o intuito do presente trabalho abordar exaustivamente as dificuldades enfrentadas para a plena realização do direito à educação pelos municípios amapaenses, entretanto, importa trazer alguns fatores que interferem direta ou indiretamente na gestão educacional e na promoção de uma educação de qualidade e com equidade.

O ODS 4, que trata da educação de qualidade, inclui, em suas estratégias, a necessidade de “construir e melhorar instalações físicas de educação que sejam apropriadas para crianças, sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos” (ODS 4, 4.a). Nesse sentido, é evidente que a infraestrutura adequada para acomodar os educandos é um dos fatores fundamentais para promover o direito à educação.

Dados do Censo Escolar (2024) consolidados pela plataforma QEdu (2025) revelam que no Estado do Amapá, na abrangência municipal de ensino, apenas 35% das escolas possuem padrões de acessibilidade, apenas 28% possuem acesso à água tratada e somente 7% dispõem de esgoto, conforme figura a seguir.

Figura 1 – Infraestrutura da rede pública municipal de ensino – Estado do Amapá



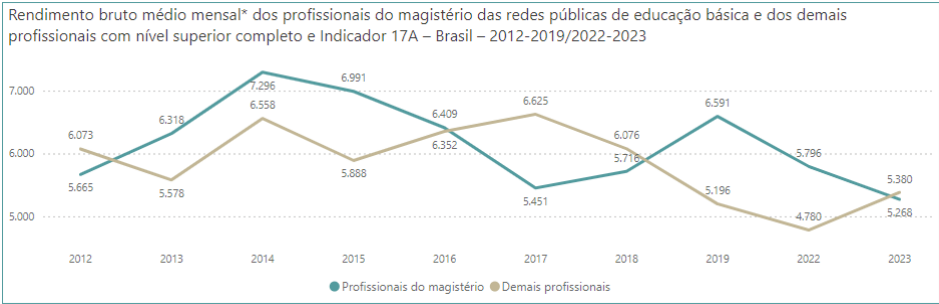
Fonte: QEdu (2025).

No que se refere à infraestrutura, é válido destacar que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2019) realizou um levantamento no qual revelou que os melhores resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) vêm de escolas com indicadores de infraestrutura mais elevados, por certo uma infraestrutura insuficiente pode influenciar negativamente, não só nos resultados educacionais, mas na qualidade da própria prestação dos serviços educacionais, que vão além da oferta de matrícula.

Na dimensão educação (I-educ), o IEGM avalia as condições de infraestrutura que os municípios disponibilizam para os estabelecimentos educacionais nos diversos níveis (creche, pré-escola, ensino fundamental I e II). Seu questionário investiga, por exemplo, a existência de auto de vistoria do Corpo de Bombeiros nas unidades escolares, e o levantamento dos estabelecimentos que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados) no ano da avaliação.

Outro ponto interessante de se analisar é a valorização docente por meio de remuneração justa e plano de carreiras estruturado. O Poder Público, ao garantir que os professores sejam remunerados adequadamente, contribui para melhorar a qualidade da educação, pois os profissionais estarão mais motivados e capacitados para desempenhar seu trabalho. O Painel de Monitoramento do PNE (2025) analisa a média salarial dos profissionais da educação. As figuras a seguir revelam o quadro local.

Figura 2 – Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério e demais profissionais assalariados com nível superior – Estado do Amapá



Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2025).

Figura 3 – Evolução anual do indicador 17A – Estado do Amapá 2012-2023

Rendimento bruto médio mensal* dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível de instrução superior completo e Indicador 17A – Unidade da federação – 2012-2019/2022-2023

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023
Amapá										
Profissionais do magistério	5.665,37	6.317,78	7.296,44	6.990,92	6.409,42	5.451,18	5.715,87	6.591,15	5.795,56	5.268,38
Demais profissionais	6.072,88	5.577,87	6.557,94	5.887,77	6.352,23	6.624,97	6.075,64	5.196,17	4.780,43	5.379,98
Indicador 17A	93,3%	113,3%	111,3%	118,7%	100,9%	82,3%	94,1%	126,8%	121,2%	97,9%

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2025).



A média salarial local dos profissionais da educação amapaense revela-se variável, com períodos de crescimento e redução. No ano de 2012, início do acompanhamento, a média era de R\$5.665,00. A maior remuneração observada foi no ano de 2014, com R\$7.296,00. Nos anos de 2012 até 2022, a média salarial era maior do que a presente em 2023. Os dados revelam descontinuidades de políticas públicas de valorização docente no âmbito do Amapá. O IEGM também consulta informações relativas ao pagamento do piso nacional docente aos profissionais da educação.

A qualificação dos professores também consta entre as estratégias internacionais para o desenvolvimento. O ODS 4, na meta 4.C, propõe, até 2030, aumentar substancialmente o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Nacionalmente a qualificação docente encontra amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Plano Nacional da Educação e na Lei do Piso Nacional dos Profissionais do Magistério Público da Educação. O IEGM (I-educ) também consulta o nível de formação dos profissionais docentes dos diversos níveis educacionais praticados pelos municípios. A análise se mostra alinhada aos normativos nacionais e ao ODS 4.

O Painel de Monitoramento do PNE (2025) mostra que, no ano de 2024, 67,4% dos docentes da educação infantil do Estado do Amapá possuíam formação superior adequada à área de conhecimento de atuação; em contraponto, fica evidenciado que pouco mais de 32% dos docentes da educação infantil não possuíam a formação adequada. Vejamos.

Figura 4 – Percentual de docentes da educação infantil com formação superior adequada à área de conhecimento em que atuam

Brasil/Região/UF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Brasil	2,2	44,2	44,6	46,6	48,1	49,9	54,8	58,6	60,7	62,0	63,3	64,1
Norte	9,4	41,8	42,6	45,8	49,0	52,1	58,8	62,1	64,3	66,1	67,4	68,0
Rondônia	8,7	63,6	63,8	66,7	68,6	69,8	72,3	76,0	78,0	80,0	80,8	82,0
Acre	2,4	42,5	43,5	44,2	48,3	49,1	56,2	59,9	58,0	58,6	57,3	63,8
Amazonas	1,6	53,3	52,3	54,3	56,1	58,8	61,6	62,2	61,8	60,9	61,7	58,9
Roraima	7,7	45,8	46,1	48,3	50,3	50,1	56,6	60,9	63,2	65,0	65,6	65,5
Pará	0,2	33,5	35,7	40,2	44,7	49,2	58,8	62,6	65,6	68,7	70,0	70,4
Amapá	2,9	25,7	26,4	27,0	34,6	33,9	45,0	48,1	53,1	60,2	68,1	67,4

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2025).

Registre-se, ainda, as dificuldades de acesso a determinados destinos e o transporte escolar, uma vez que existem muitas escolas em áreas remotas ou rurais, especialmente em um estado como o Amapá, que tem uma grande área territorial. Dados do Censo Escolar (2024) revelam que, das 779 escolas públicas pertencentes ao Estado do Amapá (administração estadual e municipal), 329 estão situadas em áreas rurais.

Tal dificuldade é, atualmente, objeto de debates na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, que chegou a promover audiência pública sobre os impactos do “fator amazônico” em políticas públicas educacionais. O fator amazônico se refere aos custos adicionais de logística e transporte que empresas e governos precisam arcar para realizar ações

na região amazônica. O transporte escolar também é objeto de análise do IEGM e interfere diretamente na realização do ODS 4 educação de qualidade.

Por certo existem inúmeras outras unidades de contexto local que se revelam diretamente relacionadas com a realização do direito à educação com qualidade e equidade, uma delas é o financiamento público insuficiente, já que os municípios amapaenses possuem baixa arrecadação tributária, o que gera limitações orçamentárias e dificulta a implementação de políticas educacionais mais eficazes. Longe de esgotar o debate, a presente seção objetivou apresentar alguns fatores sensíveis identificados no Estado do Amapá e que possuem ligação com a efetividade da gestão municipal educacional e com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A seção seguinte apresenta a importância do IEGM (I-educ) como ferramenta de melhoria da gestão e aferição dos ODS.

3 O IEGM como ferramenta de avaliação e melhoria da gestão educacional e de aferição do alcance dos ODS

No ordenamento jurídico brasileiro, a educação se refere a um direito social, nos termos do art. 6º da CF/1988, e esse direito é aplicável a todos, sendo dever do Estado e da família a sua realização. Ainda, de acordo com o texto constitucional, em seu art. 205, a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento do indivíduo, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

Ranieri (2000) explica que, em sua extensão democrática, a previsão da educação como um dever do Estado assegura a natureza e o interesse público que qualificam a educação. A natureza pública do ensino pode ser verificada, por exemplo, por meio do alcance indiscriminado da oferta obrigatória e gratuita do ensino público fundamental, conforme indica o art. 208, I, da CF/1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por seu turno, explicita que a educação, “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, art. 2º).

A educação brasileira possui em seu trajeto marcas de descontinuidade de políticas públicas voltadas para a sua realização. Até o presente momento, por exemplo, o país não conseguiu instituir o seu Sistema Nacional de Educação, o qual seria, nos termos do art. 13 do Plano Nacional de Educação, responsável por articular os sistemas de ensino, definir os regimes de colaboração e efetivar as diretrizes, metas e estratégias contidas no PNE. Esse trajeto descontínuo influi negativamente no desempenho do país e na promoção de uma educação pública de qualidade.

Ranieri (2019) explica, a respeito do direito à educação, que a Constituição da República de 1988 atribuiu competências comuns a todas as pessoas públicas de direito interno (União, estados, Distrito Federal e municípios), na forma do art. 208. Com relação à repartição de competências adotadas pelo modelo constitucional vigente, a



autora menciona que a norma faz a discriminação das competências materiais, por esfera de governo, em que para os municípios é destacada a ação prioritária de atendimento ao ensino fundamental e educação infantil.

Importa mencionar que a história da Administração Pública brasileira, especialmente a municipal, contém muitos exemplos de má gestão de recursos oriundos do orçamento público. Dias (2018) alerta para a falta de responsabilidade e de compromisso social de alguns gestores. Para a autora, isso colaborou para que houvesse elevados índices de corrupção e também de endividamento dos entes federativos, principalmente devido à ausência de uma regulação mais efetiva do controle dentro da gestão pública municipal brasileira.

Além disso, conforme mencionado anteriormente, o Brasil fez a opção por um modelo de desenvolvimento capitalista que considerou a educação como um elemento secundário (GADOTTI, 1988). Dessa maneira, os orçamentos para a educação se mostram escassos e insuficientes para a plena promoção do direito à educação. É nesse contexto que importa destacar a necessidade do aprimoramento dos gastos públicos pelas administrações dos entes federados.

A busca por serviços públicos de qualidade, eficientes, eficazes e efetivos tem sido um desafio constante para as instituições públicas em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal. De acordo com Bahia (2021), os indicadores são ferramentas essenciais de gestão que permitem monitorar e avaliar o desempenho das organizações, bem como de seus projetos, programas e políticas. Isso possibilita acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorar a qualidade, corrigir problemas e detectar necessidades de mudança.

Nesse sentido, o uso de indicadores e de índices educacionais na esfera municipal de administração convém ao controle social, na medida em que apresentam os dados relacionados à qualidade da educação fornecida pela Administração Pública, além de servir de apoio aos gestores e de ferramenta na indução de melhorias visando à promoção de uma educação de qualidade e com equidade.

O relatório do 3º ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) evidencia que algumas desigualdades sociais, históricas no Brasil, se veem projetadas no desempenho verificado pelas regiões no cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. Em diversas das metas analisadas, a Região Norte figura como uma das regiões que apresentam o menor desempenho. O Estado do Amapá era destacado no Relatório – INEP (2020) como um dos estados com a menor *performance* verificada nos itens avaliados.

A título exemplificativo, menciona-se a Meta 1, segundo a qual a educação infantil, na pré-escola, deveria ser universalizada até o ano de 2016, e 50% das crianças de até três anos devendo ser atendidas por creches até o ano de 2024 (final da vigência do plano). O Estado do Amapá, relativo ao atendimento na educação infantil, mostrou o pior desempenho do país, com uma cobertura de apenas 67,8%, quando se esperava 100% já no ano de 2016. Quanto ao atendimento em creches, o estado também figurou como aquele com pior atuação, mostrando uma cobertura de somente 10,8%, quando o esperado até 2024 era de 50% (INEP, 2020).

O INEP (2020) destacou as desigualdades regionais, que se encontram enraizadas na história do Brasil, por meio das quais algumas regiões, como Norte e Nordeste, prosseguem em descompasso com outras regiões brasileiras na promoção do direito à educação. Nesse contexto, e considerando a necessidade do alcance de uma educação pública de qualidade, conforme pensado pela Lei nº 9.394/1996, é necessário que se utilizem mecanismos de aprimoramento da gestão educacional no âmbito dos municípios amapaenses.

Bahia (2020) anota que os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação do desempenho das organizações. O produto da avaliação por indicadores também auxilia a realização do controle social, uma vez que possibilita que se verifique o alcance do que fora projetado em termos de políticas públicas instituídas.

De acordo com o Instituto Rui Barbosa (2021), o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação. O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuída às questões, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos diversos municípios brasileiros.

A Constituição do Estado do Amapá (AMAPÁ, 1991) atribuiu ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) o papel do controle externo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, por meio de auditorias nas estruturas do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme art. 112, inc. VII.

No ano de 2016, o TCE/AP, visando aprimorar seus procedimentos de fiscalização, celebrou com o Instituto Rui Barbosa o Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, que culminou com a implantação e utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal como metodologia de controle junto aos municípios situados no Estado do Amapá.

O IEGM é um indicador adotado como referência, nos diversos Tribunais de Contas brasileiros, como instrumento hábil para verificar a efetividade das ações desenvolvidas em nível municipal. A cada ano é realizado um novo ciclo de avaliações que envolve as seguintes dimensões: 1) educação, 2) saúde, 3) planejamento, 4) fiscal, 5) ambiental, 6) cidades e 7) governança em tecnologia da informação. Considerando a brevidade e o enfoque do presente estudo, será dada ênfase apenas à dimensão educacional contida no índice I-educ do IEGM.

O IEGM e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são ferramentas que podem ser usadas em conjunto para promover o desenvolvimento sustentável em nível municipal. O IEGM avalia a efetividade da gestão municipal em diversas áreas, enquanto os ODS são um conjunto de metas globais para um futuro mais sustentável. Ao integrar os dados do IEGM com os ODS, é possível identificar áreas em que a gestão municipal pode melhorar e direcionar esforços para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável.

A relação entre o IEGM e os ODS reside na capacidade de usar o IEGM como uma ferramenta para monitorar e avaliar o progresso em direção aos ODS em nível municipal. Os

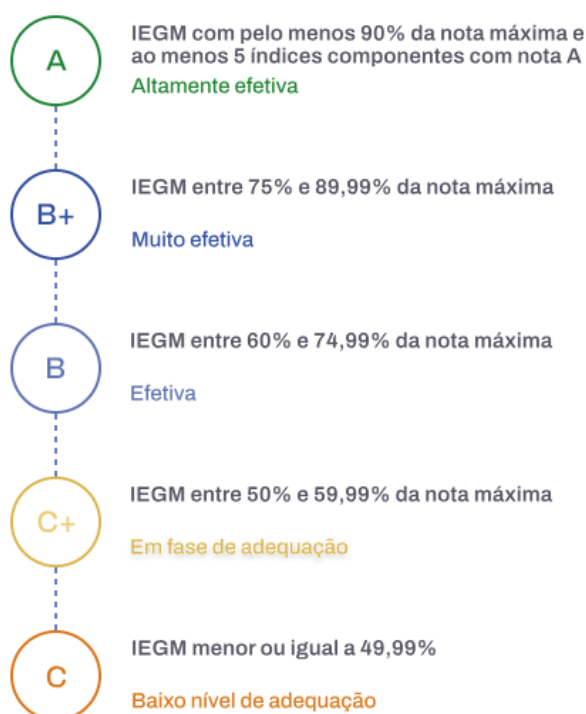


dados do IEGM podem fornecer informações valiosas sobre o desempenho da cidade em áreas cruciais para o alcance dos ODS, como saúde, educação, saneamento, entre outros.

4 Metodologia aplicada

O IEGM classifica os municípios, quanto à sua gestão em faixas de efetividade, sendo: (A) altamente efetiva, (B+) muito efetiva, (B) efetiva, (C+) em fase de adequação e (C) baixo nível de adequação. A dimensão da educação investiga uma série de quesitos específicos de gestão municipal com relação à educação infantil, creches e pré-escolas e ensino fundamental. Para tanto, utiliza 22 (vinte e duas) questões estruturais, algumas com subquestões. A seguir são apresentadas as faixas de classificação.

Figura 5 – Faixas de classificação do IEGM



Fonte: TCE/AL (2025).

Conforme relatado, cada município responde a um questionário cujas respostas são posteriormente validadas pela equipe técnica do Tribunal de Contas. Após o processo de validação, é atribuída nota aos municípios em cada uma das sete dimensões avaliadas, caso o município não envie as faixas de classificação do IEGM de acordo com a nota obtida pelos municípios após a validação.

Para o alcance dos objetivos de pesquisa estabelecidos, foi realizada uma pesquisa exploratória que, para Gil (2002), possui o propósito de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Consoante o referido autor, estes estudos visam ao aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições, o que ocorre, na maioria dos casos, nas pesquisas que envolvem o levantamento bibliográfico.

Foi empregada a abordagem qualitativa, fundamentada nos estudos de Laville e Dione (2008) e de Minayo (2001), além da abordagem quantitativa, de Gerhardt e Silveira (2009), uma vez que, além de apresentar os dados coletados referentes à classificação dos municípios amapaenses nas faixas de avaliação de gestão, definidas pelo IEGM, o estudo busca o aprofundamento na compreensão dos fatores que influenciam o quadro de gestão educacional evidenciado e suas possíveis implicações para a almejada qualidade da educação pública amapaense.

A técnica empregada para a coleta de dados foi a de pesquisa documental, tendo em vista que a análise dos relatórios e questionários, referentes ao IEGM, fornece as informações necessárias à composição do estudo. A técnica de análise de dados é a análise de conteúdo, conforme os estudos de Bardin (2011) e Franco (2005). Para Gomes (2001), uma das principais funções da análise de conteúdo é a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado.

5 Resultados

Os dados obtidos a partir da metodologia IEGM, na dimensão educação, revelam um quadro delicado, em que grande parte dos municípios amapaenses se encontra em um baixo nível de adequação. O quadro a seguir apresenta os dados para o intervalo de 2017 até 2023.

Quadro 1 – Resultados IEGM I-educ 2017 até 2023

Município	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Amapá	0,5	0,54	0,44	**	0,37	0,22	0,29
Calçoene	0,37	0,34	0,35	**	0,19	0,04	*
Cutias	0,38	0,41	0,29	**	0,25	0,24	0,05
Ferreira Gomes	0,47	0,59	0,62	**	0,48	0,11	0,03
Itaubal	0,34	0,48	0,58	**	0,42	0,14	0,26
Laranjal do Jari	0,61	0,59	0,5	**	0,44	0,28	0,38
Macapá	0,68	0,77	0,66	**	0,64	0,19	0,25
Mazagão	*	*	0,42	**	*	0,16	*
Oiapoque	0,41	0,41	0,27	**	*	0,12	*
Pedra Branca do Amapari	0,72	0,41	0,5	**	0,57	0,25	0,2008
Porto grande	*	*	*	**	*	0,2	0,25
Pracuúba	0,36	0,27	0,24	**	*	0,14	*
Santana	0,52	0,45	0,57	**	*	0,04	0,27
Serra do Navio	0,37	0,44	0,56	**	0,46	0,17	0,24
Tartarugalzinho	0,37	0,37	0,35	**	0,5	0,23	0,21
Vitória do Jari	0,43	0,39	0,43	**	0,35	0,28	0,24

Legenda:

A	Altamente efetiva	B+	Muito efetiva	B	Efetiva	C+	Em fase de adequação	C	Baixo nível de adequação
---	-------------------	----	---------------	---	---------	----	----------------------	---	--------------------------

* sem dados validados no exercício

** ano de medidas contra a Covid sem atividades presenciais

Fonte: IEGM Brasil (2025).

Mesmo que alguns dos dados relativos à classificação dos municípios, pela metodologia do IEGM, estejam disponíveis nos portais institucionais dos Tribunais de Contas, como demonstra a Tabela 1, não se identificaram estudos que avaliem, com maior grau de profundidade, as unidades de contexto que contribuem para o nível de gestão educacional identificado para os municípios do Estado do Amapá.

O Estado do Amapá possui dezesseis municípios, dos quais doze responderam ao levantamento do IEGM e tiveram seus dados validados e publicados para a avaliação de 2023, o que corresponde a 75% do total de municípios amapaenses. É possível observar que, na última avaliação publicada, os doze municípios estão com baixo nível de adequação (C). A leitura longitudinal dos dados revela uma tendência de queda acentuada após 2020,

coincidindo com o período da pandemia, e uma lenta recuperação em 2023, sem retorno aos níveis anteriores. Nenhum município atingiu as faixas B ou A (efetiva ou altamente efetiva).

Existem inúmeros fatores que possuem ligação direta com a melhor promoção do direito fundamental à educação, muitos dos quais não foram sequer abordados neste breve estudo, mas que não podem ser desconsiderados, como as desigualdades sociais apresentadas pelos municípios situados na Região Norte, a alternância política e descontinuidade de ações e programas voltados para a educação, a ausência de transparência e o baixo controle social das ações realizadas pelos gestores, entre tantos outros. Por certo a análise proporcionada pelo IEGM serve de referencial para que os gestores, a partir do diagnóstico, tracem estratégias mais eficazes na busca pela educação de qualidade e com equidade prevista no ordenamento jurídico nacional e destacada internacionalmente pelo ODS 4.

6 **Análise e discussão dos resultados**

A análise de conteúdo dos relatórios de validação do IEGM e das respostas encaminhadas pelos municípios permitiu identificar três dimensões críticas da gestão educacional no Estado do Amapá, quais sejam: planejamento e monitoramento deficitários, infraestrutura precária e desigualdade territorial, e valorização docente insuficiente.

A primeira dimensão diz respeito ao planejamento e monitoramento deficitários. Verificou-se que grande parte dos municípios não realiza o acompanhamento sistemático das metas estabelecidas em seus Planos Municipais de Educação (PME). Em nove dos doze municípios analisados, não há registros de relatórios anuais de monitoramento, o que compromete a integração entre o diagnóstico produzido pelo IEGM e o planejamento orçamentário. Essa desarticulação evidencia o distanciamento entre o ciclo de gestão e o ciclo de formulação e execução das políticas públicas, reduzindo a efetividade das ações educacionais locais.

A segunda dimensão refere-se à infraestrutura precária e à desigualdade territorial. Os dados do QEdu (2025) apontam que menos de um terço das escolas municipais dispõe de laboratórios de informática e bibliotecas em funcionamento. Além disso, a carência de saneamento básico e de acesso à internet é recorrente nos relatórios técnicos, sendo apontada como uma das principais causas do baixo desempenho no indicador I-educ. Tais deficiências reforçam as desigualdades estruturais entre escolas urbanas e rurais, que se agravam em função das barreiras logísticas impostas pelo fator amazônico, especialmente em áreas de difícil acesso.

A terceira dimensão diz respeito à valorização docente e à formação continuada. Segundo o Painel PNE (2025), 41% dos docentes municipais do Amapá ainda possuem apenas o nível médio, e a remuneração média permanece inferior ao piso nacional em mais da metade dos municípios. Essas evidências confirmam que a dimensão humana da gestão é determinante para a efetividade das políticas educacionais. Conforme destacam Schleicher (2018) e Moura (2020), a valorização e a formação permanente dos professores



são fatores essenciais para o alcance de uma educação de qualidade e para o fortalecimento da governança educacional.

Com vistas ao aprimoramento das ações e programas municipais, bem como ao alinhamento entre os planos municipais e o Plano Nacional de Educação (PNE), espera-se que, nas próximas avaliações, os municípios amapaenses apresentem melhor desempenho no IEGM, especialmente na dimensão educacional. O fortalecimento dos processos de planejamento e de gestão é condição essencial para garantir que os serviços públicos de educação sejam prestados de forma eficaz, eficiente e efetiva à população.

É importante ressaltar que o propósito central do IEGM não é ranquear municípios, mas induzir o aprimoramento da gestão pública, oferecendo subsídios técnicos para o planejamento e o controle social. Assim, o índice consolida-se como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento educacional sustentável nos municípios amapaenses e para o alcance do ODS 4, que trata da promoção de uma educação inclusiva e de qualidade.

Por fim, observa-se um retrocesso preocupante em alguns municípios, que anteriormente apresentavam desempenho mais satisfatório. Pedra Branca do Amapari e Tartarugalzinho, por exemplo, figuravam, em 2022, na faixa C+ (em fase de adequação) e, na avaliação seguinte, retrocederam para a faixa C (baixo nível de adequação). De modo semelhante, Macapá, capital do estado, passou de muito efetiva (B+) em 2018 para baixo nível de adequação (C) nas avaliações subsequentes. Esses resultados reforçam a necessidade de investigações complementares que identifiquem as causas desses retrocessos e orientem a formulação de estratégias de recuperação e de melhoria contínua da gestão educacional no Estado do Amapá.

7 Considerações finais

Os resultados do índice educacional (I-educ) que compõe o IEGM revelam que os municípios do Estado do Amapá enfrentam desafios significativos em termos de gestão educacional municipal, com a maioria deles classificados na faixa C de adequação. Isso indica a necessidade de melhorias substanciais para alcançar níveis mais elevados de eficiência e eficácia na gestão educacional, garantindo assim que os serviços públicos de educação sejam prestados de forma eficaz e eficiente à população amapaense.

Diante disso, é fundamental que os órgãos de controle, após a apuração anual e publicação do IEGM Brasil, recomendem aos gestores municipais que utilizem esse índice como ferramenta técnica para subsidiar as tomadas de decisão prioritárias, especialmente nos órgãos municipais da educação. Além disso, é essencial que os gestores municipais sejam incentivados a implementar ações estratégicas para melhorar a gestão educacional, com base nos resultados do I-educ, promovendo assim uma cultura de melhoria contínua e inovação na gestão pública.

As informações produzidas pelo I-educ são fundamentais, pois permitem identificar áreas específicas em que a gestão municipal precisa melhorar para alcançar as metas dos

ODS, em particular o ODS 4, que trata da educação de qualidade. Ao integrar os dados do IEGM com os ODS, os municípios podem desenvolver planos de ação mais eficazes para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável, garantindo que os esforços sejam direcionados para as áreas mais críticas e necessidades de melhoria.

O presente estudo buscou demonstrar que o IEGM pode ser usado para monitorar o progresso em direção aos ODS e avaliar a eficácia das ações implementadas, já que a combinação de IEGM e ODS fornece informações valiosas para a tomada de decisões estratégicas em nível municipal.

Importa destacar que a divulgação dos dados do IEGM e do progresso em relação aos ODS pode promover a transparência e o engajamento da sociedade civil na cobrança pela realização de gestões mais efetivas e eficazes. Isso pode criar um ciclo virtuoso de melhoria contínua, em que a sociedade civil cobra melhorias, os gestores municipais respondem com ações estratégicas e o IEGM fornece os dados necessários para monitorar o progresso e avaliar a eficácia dessas ações. Ao integrar o IEGM e os ODS, os municípios podem otimizar seus esforços para alcançar um desenvolvimento sustentável mais abrangente e eficaz, contribuindo para a construção de um futuro mais justo e sustentável para as gerações presentes e futuras.

Analysis of the Effectiveness of Educational Management in the Municipalities of Amapá: An Approach between the Municipal Management Effectiveness Index and the Sustainable Development Objectives

Abstract: This study explores the relationship between IEGM results and the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 4, quality education, aiming to identify opportunities to improve management and contribute to the achievement of the SDGs in municipalities. This is a documentary study with a qualitative and quantitative approach. The results found that municipalities have a low level of adequacy regarding the effectiveness of educational management, which represents a commitment to achieving the SDGs and highlights the need to incorporate the diagnoses resulting from the IEGM assessment as a tool in planning and improving municipal management.

Keywords: Municipal management effectiveness index. I-Educ. state of Amapá. Sustainable Development Goals.

Referências

AMAPÁ. *Constituição do Estado do Amapá*. Macapá: Assembleia Estadual Constituinte, 1991. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_AP_EC_060-2019.pdf?sequence=18&isAllowed=y. Acesso em: 17 set. 2020.

BAHIA, Leandro Oliveira. *Guia referencial para construção e análise de indicadores*. Brasília: Enap, 2021.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Audiência na Câmara debate o “fator amazônico” na promoção de políticas educacionais na região*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1073047-audiencia-na-camara-debate-o-fator-amazonico-na>. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.



BRASIL. INEP. *Censo escolar da educação básica*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. *Lei n. 11.738/2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. *Painel de Monitoramento do PNE*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiNWVmODFmZjUyYTRjYy00ZTgzLTk4YTMTOWU5MTA0ZGJhM2I3IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. PNUD. *O que são os ODS?* Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel#:~:text=0%20que%20s%C3%A3o%20os%20ODS,sem%20deixar%20ningu%C3%A9m%20para%20tr%C3%A1s>. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Alagoas. Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/iegm/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

DIAS, Edineuza Puchacz. *Os reflexos da dívida pública nos municípios paraenses*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

FERNANDES, Angela Viana Machado; PADULETO, Melina Casari. Educação e direitos humanos: desafios para a escola contemporânea. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 30, n. 81, p. 233-249, maio/ago. 2010.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. *Análise de conteúdo*. Brasília: Liber Livro, 2005.

GADOTTI, Moacir. *Educação e poder*: introdução à pedagogia do conflito. São Paulo: Cortez, 1988.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFMG, 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social*. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

IEGM BRASIL. *Painel do IEGM*. Disponível em: <https://www.iegmrbrcontas.org.br/>. Acesso em: 13 maio 2025.

INEP. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAmKW1/document/id/6974122. Acesso em: 26 fev. 2021.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. *O que é o IEGM?* Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. *A construção do saber*: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social*. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, Natália Bertú. *Análise do desempenho municipal na educação em Minas Gerais*: uma proposta metodológica a partir do indicador do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

ONU BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>. Acesso em: 19 jul. 2025.

QEDU. *Estados da Região Norte: Amapá*. Disponível em: <https://qedu.org.br/uf/16-amapa>. Acesso em: 13 maio 2025.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior na lei de diretrizes e bases (Lei n. 9.394/1996)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. In: PRETTO, Renato Siqueira *et al.* (Org.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019.

SCHLEICHER, Andreas. *World Class: How to Build a 21st-Century School System*. Paris: OECD Publishing, 2018.

UNESCO. *Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil*. Brasília: Unesco, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=7990941a-c4d6-47cc-94a7-f163404e5ce8>. Acesso em: 7 out. 2020.

UNICEF BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 19 jul. 2025.

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

RODRIGUES, Carina Baia; VARGAS, Juliano. Análise da efetividade da gestão educacional nos municípios amapaenses: uma abordagem entre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 17-32, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART01.PI.



IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC EM CRECHES PÚBLICAS: DESAFIOS PRÁTICOS E OPORTUNIDADES PARA O CONTROLE EXTERNO

Diego Henrique Moraes Maciel

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (2025). Especialista em Planejamento e Gestão Pública pela Universidade de Pernambuco – UPE (2017). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (2011). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Resumo: Este artigo analisa os desafios da implementação da BNCC em creches públicas, com base na dissertação “BNCC para quê(m)? Uma análise da implementação da Base Nacional Comum Curricular em creches públicas”. A pesquisa qualitativa foi realizada em três creches do Recife (PE), com base em entrevistas, observação e análise documental. Os resultados apontam uma implementação incipiente, marcada pelo distanciamento entre a política e os profissionais da ponta. Ao evidenciar os fatores institucionais e relacionais que influenciam a atuação desses agentes, o estudo contribui para a construção de abordagens mais realistas na formulação, controle e avaliação de políticas públicas.

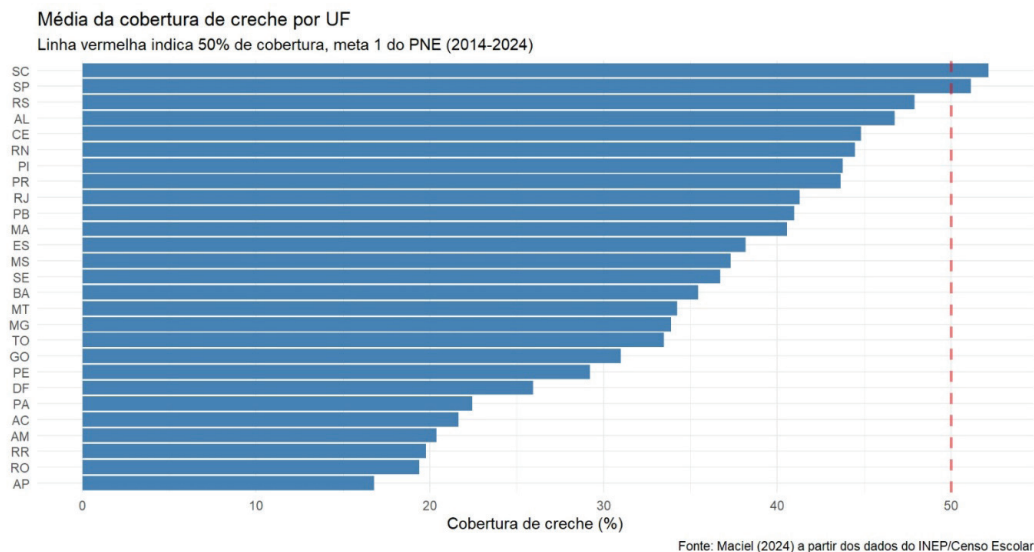
Palavras-chave: BNCC. Creches públicas. Implementação de políticas públicas. Educação infantil. Controle externo.

Sumário: **1** Introdução – **2** Fundamentação teórica – **3** Método de pesquisa – **4** Resultados e discussão – **5** Oportunidades estratégicas para o controle externo – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A expansão de matrículas em instituições educacionais voltadas às crianças de zero a três anos de idade tem se consolidado como uma tendência mundial (BECKER; PICCININI, 2019; CAMPOS, 2013; LORDELO *et al.*, 2007). No Brasil, a taxa de frequência escolar bruta para esta etapa passou de 9,4% em 2000 para 33,9% em 2022 (IBGE, 2022). Ainda assim, o país não conseguiu bater a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de ampliar a oferta de vagas em creches de forma a atender, no mínimo, a 50% das crianças nessa faixa etária (BRASIL, 2014). O gráfico a seguir apresenta a média de cobertura de creche nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal para 2024 em relação à Meta 1 do PNE.

Gráfico 1 – Média de cobertura de creche por UF



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do INEP/Censo Escolar 2024.

Apenas Santa Catarina e São Paulo atingiram a meta, ficando a maioria dos estados aquém do patamar almejado. Além disso, paralelamente à dificuldade de suprir a demanda de acesso, outro grande desafio se revela quando o assunto é educação infantil: garantir que as creches sejam de boa qualidade, pois esse é um fator comumente apontado na literatura como sendo determinante para a geração de impactos positivos no desenvolvimento integral da criança. Nesse cenário, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) surge como uma proposta de política pública para balizar a qualidade na educação e assegurar os direitos de aprendizagem dos alunos que acessam creches e pré-escolas no país (BRASIL, 2018).

Contudo, para cumprir o seu papel, a Base precisa se tornar realidade na ponta, ou seja, estar presente no dia a dia das salas de aula. Tendo isso em vista, a presente pesquisa foi realizada com o objetivo de analisar em que medida a BNCC está sendo implementada nas creches públicas e quais são os fatores que mais influenciam o comportamento dos agentes implementadores. Com uma abordagem multimétodo para a coleta e a análise dos dados, ela foi conduzida em três creches públicas da Rede Municipal de Ensino da Cidade do Recife, capital de Pernambuco, durante os meses de novembro e dezembro de 2023.

Os achados da pesquisa fornecem subsídios relevantes não apenas para a construção de estratégias de implementação da BNCC e de qualificação da oferta na educação infantil, mas também para o aprimoramento de ações avaliativas e de controle. Ao evidenciar fatores que influenciam o comportamento dos agentes implementadores, este artigo propõe uma reflexão sobre como os Tribunais de Contas podem incorporar análises mais contextuais,



relacionais e responsivas, ampliando sua contribuição para o aperfeiçoamento das políticas públicas, inclusive as educacionais voltadas à primeira infância.

2 Fundamentação teórica

Compreender os desafios da implementação da BNCC nas creches públicas exige reconhecer, antes de tudo, a centralidade da primeira infância no desenvolvimento humano e a qualidade da creche como fator determinante para a geração de impactos positivos, além da articulação dessas dimensões à luz dos referenciais da análise de implementação de políticas públicas.

2.1 Onde tudo começa: a centralidade da primeira infância

Conforme delineia Marcondes (1980 *apud* TANCREDI *et al.* 2022), o desenvolvimento pode ser compreendido como o aumento da capacidade do indivíduo na realização das funções complexas. Nesse sentido, Felipe (2001) ressalta que as teorias sociointeracionistas de Piaget, Vygotsky e Wallon convergem para demonstrar que a capacidade de conhecer e aprender se constrói a partir das trocas estabelecidas entre o sujeito e o meio, concebendo o desenvolvimento infantil como um processo dinâmico, no qual as crianças vão construindo capacidades a partir do contato com seu próprio corpo, com as coisas do seu ambiente e por meio das interações que possuem com outras crianças e com os adultos.

Pesquisas nas áreas da neurociência, da psicologia do desenvolvimento, da economia e da educação têm consolidado evidências de que o período compreendido entre a gestação e os seis anos de idade (conhecido como primeira infância) é o mais decisivo para o desenvolvimento integral do ser humano, constituindo-se como verdadeira janela de oportunidades. Embora o processo de aprendizagem possa perdurar por toda a vida, é nessa fase inicial que o cérebro apresenta elevada plasticidade e sensibilidade aos estímulos que recebe, o que torna as experiências precoces determinantes para a formação dos circuitos neurais responsáveis por funções cognitivas complexas, como atenção, memória, planejamento, raciocínio e juízo crítico (KNUDSEN, 2004; NELSON *et al.*, 2010 *apud* NCPI, 2014). Evidências acumuladas indicam, ainda, que os investimentos realizados nesse período têm retornos sociais e econômicos superiores aos de qualquer outra etapa da vida, dada a influência das experiências iniciais sobre o desempenho escolar, a produtividade e o bem-estar futuro (FMCSV, 2022; HECKMAN, 2006 *apud* NCPI, 2014; KANDEL, 2012 *apud* CRESPI, 2020; THE SCIENCE OF EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT, 2007; WORLD HEALTH ORGANIZATION *et al.*, 2018).

Por essa razão, políticas e práticas voltadas à primeira infância devem assegurar a qualidade das interações e dos contextos de aprendizagem, devendo-se conferir especial atenção às experiências vividas pelas crianças nos anos iniciais, a fim de aumentar suas

chances de obter resultados positivos no futuro (FMCSV, 2022; KANDEL, 2012 *apud* CRESPI, 2020; THE SCIENCE OF EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT, 2007; WORLD HEALTH ORGANIZATION *et al.*, 2018).

2.2 A importância da qualidade da creche

Abarcando a quase totalidade do período da primeira infância, a educação infantil exerce um papel estratégico na garantia dos direitos da criança em nosso país. Sendo ofertada por meio de creches para os pequeninos de até três anos de idade e por pré-escolas para os que estão na faixa de quatro a cinco, esta etapa educacional tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, em complementariedade à ação da família (BRASIL, 1996). De acordo com o que tem sido apontado nos estudos mundiais a partir da década de 1990, a qualidade da creche representa um fator condicionante dos seus impactos sobre o desenvolvimento das crianças (BARROS *et al.*, 2011; CAMPOS, 1997; LORDELO *et al.*, 2007).

Outro importante aspecto sobre os impactos da creche advém da convergência de estudos como os realizados por Osborn e Milbank nos Estados Unidos, e por Bugar sobre países europeus e asiáticos, constatando que, apesar de todas as crianças se beneficiarem da experiência na educação infantil, aquelas mais pobres se beneficiam proporcionalmente mais. Ou seja, a qualidade dos serviços prestados nesta etapa educacional pode oferecer um começo mais favorável às crianças provenientes de contextos de baixa renda e baixa escolaridade (CAMPOS, 1997; BECKER; PICCININI, 2019).

2.3 A BNCC como política pública orientadora da qualidade educacional

Os fundamentos legais para a definição de uma base nacional comum para a elaboração dos currículos escolares já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e, posteriormente, no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024. Contudo, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi publicada pelo Ministério da Educação (MEC) apenas em 2018. De caráter obrigatório, a Base deve ser observada em todas as instituições de educação do país, sejam públicas ou privadas, e sua aprovação pode ser entendida como uma resposta estratégica à demanda por qualidade e equidade, uma tentativa de diminuir as enormes diferenças de oportunidades que as crianças brasileiras enfrentam em seu processo educativo (MARQUES; PEGORARO; SILVA, 2019; OLIVEIRA *et al.*, 2019).

O núcleo básico da BNCC consiste na definição de um conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica (BRASIL, 2018). Para a educação infantil, a Base



organiza esse conjunto em objetivos, estabelecidos de acordo com a faixa etária da criança, bem como define seis direitos de aprendizagem que devem ser assegurados a todos que se encontram nesta etapa: conviver; brincar; participar; explorar; expressar; e conhecer-se (BRASIL, 2018). Segundo Oliveira *et al.* (2019), o fato de esses direitos serem definidos por verbos ressalta a ação humana, especialmente a atividade da criança na sua interação com as outras crianças e adultos, por meio da qual decorrem suas aprendizagens e processos de desenvolvimento.

Ainda de acordo com as premissas da BNCC, os currículos para a educação infantil devem ser organizados por meio da articulação da jornada educativa em campos de experiências, termo advindo da pedagogia italiana que indica os diversos âmbitos do fazer e do agir da criança (FINCO; BARBOSA; GOULART, 2015). Nesse sentido, são propostos pela Base a adoção de cinco campos de experiências: O eu, o outro e o nós; Corpo, gestos e movimentos; Traços, sons, cores e formas; Escuta, fala, pensamento e imaginação; e Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.

Essa organização por campos de experiências enfatiza um planejamento curricular centrado na criança, orientando práticas pedagógicas na direção dos processos naturais de aprendizagem e desenvolvimento, baseadas nas interações e brincadeiras como eixos estruturantes do currículo (BRASIL, 2018; FERRAZ, 2020; 2021; FOCHI; HEMING, 2023; MARQUES; PEGORARO; SILVA, 2019; OLIVEIRA *et al.*, 2019). Conforme destacam Fochi e Heming (2023, p. 53), essa proposta implica “uma inversão lógica de uma organização centrada no conteúdo para uma organização centrada na experiência das crianças”, reafirmando a concepção de currículo como um processo vivo e relacional, construído nas interações e nas experiências cotidianas que possibilitam o desenvolvimento integral na primeira infância.

2.4 Implementação: conhecendo a política pública como ela é

No contexto das políticas públicas, a implementação é compreendida como uma das fases do seu ciclo de vida (LOTTA, 2019; SECCHI; COELHO; PIRES, 2022). De acordo com O'Toole Jr. (2003 *apud* SECCHI; COELHO; PIRES, 2022, p. 70-71), “a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Por sua vez, Ferreira e Medeiros (2016) sintetizam o entendimento da literatura sobre essa fase como o processo que transforma aquilo que foi planejado em uma política pública em serviços entregues de fato aos usuários ou cidadãos.

Os estudos de implementação de políticas ganharam força a partir de meados da década de 1970 nos Estados Unidos e na Europa, na medida em que crescia o reconhecimento de que o processo de implementação poderia estar por trás do baixo impacto das políticas públicas (FARIA, 2012). Segundo Ferreira e Medeiros (2016), a maior preocupação nos estudos de implementação tem sido compreender o porquê das diferenças entre a política formulada e a política realizada e encontrar os fatores que influenciam esse processo,

inclusive os implementadores. Lotta e Santiago (2017), por sua vez, ressaltam que a atuação dos burocratas de nível de rua (implementadores) tem sido apontada na literatura de referência como elemento determinante para compreender os resultados das políticas públicas.

Dessa forma, analisar a implementação de uma política pública pressupõe a análise da atuação dos agentes implementadores, das suas ações e dos fatores que influenciam seus processos decisórios (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2019). Essa perspectiva investigativa demanda um olhar abrangente, indo além do formal e do normativo para obter um nível de compreensão mais elevado sobre os múltiplos elementos que se entrelaçam para moldar o exercício diário da discricionariedade dos operadores de linha de frente e seus resultados; ou seja, para conhecer a política como ela é (LOTTA, 2019).

2.5 O papel dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas

Com o advento da Emenda à Constituição nº 109 de 2021, o dever da administração de avaliar as políticas públicas passou a constar de forma expressa no texto da Lei Maior (BRASIL, 1988). No entanto, como a lei prevista para balizar o novo dispositivo ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, muitas dúvidas ainda circundam a matéria. Não obstante, em relação à atuação dos Tribunais de Contas, a literatura tem consolidado o entendimento de que as competências para análise e avaliação de políticas públicas já estariam presentes na Constituição Federal, em especial nos seus arts. 70 a 75 (BERGUE, 2022; LIMA; DINIZ, 2018; LIMA, 2020, 2023).

Ao definir, por exemplo, que a fiscalização exercida pelo controle externo alcançará a dimensão operacional da atuação governamental não apenas quanto à legalidade, mas também quanto aos aspectos de legitimidade e economicidade (art. 70), a Constituição confere aos Tribunais de Contas a competência para o exercício da análise e da avaliação de políticas públicas (BERGUE, 2022; LIMA, 2020; 2023; LOPES *et al.*, 2023). Nessa perspectiva, ao ressaltar a observância ao princípio constitucional da eficiência como um dos fundamentos regentes de toda a Administração Pública, Lima (2020) assevera que não há como falar em eficiência sem avaliá-la, sem mensurar os impactos de intervenção, de forma que essa dimensão “só pode ser concretizada com um amplo sistema de avaliação de políticas públicas” (LIMA, 2020, p. 313).

Outrossim, para além do cenário nacional, Lopes *et al.* (2023) destacam que a participação das Cortes de Contas no ciclo de políticas públicas é um movimento que vem crescendo nas democracias ocidentais, corroborando a tendência já assinalada na Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019) de uma crescente cobrança social sobre as entidades de controle para que fiscalizem os resultados das políticas públicas.

Em consonância com esse movimento, a NBASP 9020, editada pelo Instituto Rui Barbosa, reconhece as Entidades Fiscalizadoras Superiores como atores naturais da



avaliação de políticas públicas, em razão de sua independência institucional, de sua capacidade técnica para desenvolver e aplicar métodos de avaliação, e do conhecimento acumulado sobre políticas públicas a partir de outros trabalhos realizados. Tais atributos conferem aos Tribunais de Contas legitimidade e imparcialidade para analisar e avaliar políticas e programas governamentais sob a perspectiva da efetividade e dos resultados.

Dessa forma, entendemos que a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas representa uma evolução natural de seus processos de trabalho, consolidando-se como expressão legítima e necessária do exercício regular de suas competências constitucionais. Entretanto, como bem reporta Lima (2020), falta no país uma cultura de avaliação de políticas públicas, seja por parte das gestões governamentais, seja pelos órgãos de controle, de forma que, no âmbito dos Tribunais de Contas, Viegas *et al.* (2024, p. 252) chamam atenção para a necessidade de “fortalecer as avaliações de políticas públicas como importante instrumento de controle”, contribuindo assim para transformar a relação com a gestão pública, aumentar as chances de efetividade e estimular um planejamento mais adequado das políticas e de sua implementação.

3 Método de pesquisa

A pesquisa tem natureza predominantemente qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, e adota uma abordagem multimétodo, combinando observação direta, entrevistas semiestruturadas e análise documental. O estudo foi desenvolvido em três creches públicas da Rede Municipal do Recife, selecionadas por conveniência, de forma a representar diferentes territórios e contextos sociais da cidade. As unidades foram identificadas por nomes fictícios (“Pedra”, “Papel” e “Tesoura”), com o objetivo de preservar a identidade das instituições e dos participantes.

A coleta de dados envolveu três etapas complementares. A primeira consistiu na observação direta em seis salas de aula, com registros das rotinas, das práticas pedagógicas e das interações entre crianças e profissionais em um diário de campo. A segunda envolveu entrevistas semiestruturadas com 22 participantes, sendo 18 profissionais da educação (gestoras, coordenadoras, professoras e auxiliares) e 4 mães de alunos. O roteiro das entrevistas foi construído com base em eixos temáticos sobre compreensão da BNCC, práticas de planejamento, formação continuada e relação com as famílias. Por fim, realizou-se a análise documental dos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) das unidades e de 33 registros de avaliação formativa, buscando identificar de que modo os princípios da BNCC se expressam nas práticas institucionais.

O tratamento dos dados foi conduzido por meio da Análise de Conteúdo Temática, conforme Bardin (2021) e Rodrigues (2019), adotando a lógica de codificação baseada nos dados, segundo Gibbs (2009). As informações coletadas foram organizadas em eixos temáticos definidos à luz do referencial teórico da pesquisa, com destaque para os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2019), que, conforme explica Ferraz

(2021), incorporam os preceitos da BNCC para esta etapa educacional e da literatura sobre implementação de políticas públicas. A partir desses eixos, realizou-se o processo de categorização, que resultou em duas categorias analíticas centrais: (1) Comportamento dos Agentes Implementadores e (2) Fatores que Influenciam o Comportamento dos Agentes Implementadores.

O processo de interpretação dos resultados foi realizado a partir do movimento dialógico dos dados com o referencial teórico da pesquisa e da análise conjunta dos achados obtidos via triangulação dos instrumentos (observação, entrevistas e análise documental), buscando-se ampliar a consistência e a validade dos achados, a identificação de convergências e tensões entre os diferentes pontos de vista.

Reconhece-se, por fim, que o estudo apresenta limitações quanto à abrangência do campo empírico, restrito a três unidades da rede municipal, o que impede generalizações estatísticas. Ainda assim, a profundidade das análises e o uso de múltiplas fontes de evidência contribuem para conferir consistência interpretativa e oferecer subsídios relevantes à compreensão dos desafios e potencialidades da implementação da BNCC na educação infantil.

4 Resultados e discussão

Para os objetivos deste artigo, destacamos cinco achados que ajudam a explicar os desafios enfrentados na implementação da BNCC nas creches, bem como apresentamos um tópico específico sobre as principais oportunidades identificadas para o fortalecimento da atuação avaliativa dos Tribunais de Contas.

4.1 Implementação incipiente da BNCC em creches públicas

A pesquisa constatou que a implementação da BNCC nas creches analisadas se encontra em estágio incipiente. A organização curricular que se expressa no cotidiano das unidades reflete um arranjo heterogêneo, ainda bastante marcado por uma visão assistencialista do papel da educação infantil, ao qual vão se incorporando alguns aspectos da BNCC. Não há, dessa forma, uma jornada educativa estruturada por campos de experiências ou um planejamento centrado na aprendizagem da criança, mas sim uma implementação parcial da proposta, materializada pontualmente em algumas práticas desenvolvidas pelos professores.

Além disso, a ausência de registros que reflitam uma intencionalidade pedagógica alinhada à BNCC reforça o caráter embrionário da implementação. Em nenhuma das unidades visitadas, o processo de atualização do Projeto Político-Pedagógico havia sido iniciado, em que pesem os mais de cinco anos de vigência da Base à época da análise. Em relação aos documentos de avaliação formativa dos alunos, constatamos que não estavam estruturados de forma a permitir uma alusão clara aos objetivos de aprendizagem e de desenvolvimento



definidos pela BNCC. Essas lacunas impactam diretamente a qualidade da oferta, tornando difusa a articulação entre o que se planeja, o que se faz e o que se aprende.

4.2 O controle do espaço para a discricionariedade como fator facilitador da implementação

Para a implementação da BNCC nas creches, o controle do espaço para a discricionariedade (LOTTA; SANTIAGO, 2017) mostrou-se como um dos fatores-chave de influência sobre o comportamento dos agentes, mas não da mesma forma para professores e auxiliares de desenvolvimento infantil (ADI). Ainda objeto de resistência, a face da BNCC que se manifesta nas unidades advém, em grande medida, da obrigatoriedade que os professores têm de: (i) observar a política curricular da rede municipal, (ii) utilizar um sistema informatizado para a realização do planejamento das aulas e (iii) submeterem-se à supervisão da coordenação pedagógica.

Em relação aos ADI, especificamente, observamos que o controle da discricionariedade pode produzir um efeito inverso, no sentido de restringir a iniciativa desses agentes na adoção de práticas de caráter pedagógico (sejam elas alinhadas ou não à BNCC), em função da forma como o seu papel na creche é concebido: fortemente associado ao aspecto do cuidar. Ou seja, apesar do reconhecimento teórico da indissociabilidade entre o cuidar e o educar pelos profissionais, na prática ainda se observa uma dissociação entre esses aspectos, o que atrapalha sobremaneira a implementação da BNCC.

Esses achados revelam a necessidade de estabelecer um equilíbrio entre autonomia profissional e controle institucional. A supervisão das coordenações pedagógicas, sobretudo quando pautada por princípios dialógicos e de acompanhamento contínuo, mostrou-se relevante para a consolidação de rotinas pedagógicas coerentes com a BNCC. Por sua vez, o uso de ferramentas padronizadas de planejamento e avaliação contribui para ampliar a coerência entre o proposto e o realizado, sem necessariamente engessar as práticas docentes. O controle do espaço para discricionariedade, portanto, não suprime a autonomia, mas cria condições para que ela se manifeste dentro de parâmetros qualitativos mais consistentes com os objetivos da política pública.

4.3 A relação com as famílias como principal desafio à implementação da BNCC

A elaboração da Base Nacional Comum Curricular brasileira sofreu influência de diversos fatores, entre os quais a experiência exitosa do modelo educacional de Reggio Emília, na Itália. Um dos elementos centrais apontado pela literatura para o sucesso da experiência italiana é a profícua parceria construída entre as creches e as famílias dos alunos (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 2016). No caso desta pesquisa, contudo, a análise dos dados revelou

que a interação entre as unidades e as famílias se constitui no maior desafio à implementação da BNCC. Observamos que a relação entre esses atores é reconhecidamente difícil e por vezes conflituosa, distante ainda de uma parceria que os envolvam em processos decisórios sobre o planejamento curricular e a adequação da BNCC à realidade local, por exemplo.

Tanto a ausência de uma parceria mais proveitosa quanto as expectativas das famílias em relação aos serviços que são prestados nas creches exercem uma profunda influência sobre o comportamento dos agentes implementadores. A percepção dos profissionais sobre os impactos nos alunos do seu contexto familiar, comunitário e socioeconômico somada às demandas predominantemente ligadas a aspectos de cuidado, como alimentação, saúde e higiene provenientes das famílias moldam a visão que os agentes formam sobre o seu papel, o papel da educação infantil e, portanto, sobre como o trabalho deve ser desenvolvido nas creches. Em decorrência disso, os esforços acabam sendo muito voltados para sanar, mitigar ou compensar os efeitos negativos de contextos de vulnerabilidade sobre os alunos, configurando para as unidades de educação infantil um caráter fortemente assistencialista e compensatório.

Essas constatações da pesquisa reforçam a necessidade da adoção de estratégias de engajamento familiar como parte integrante da política educacional, devendo, portanto, constituir objeto de atenção tanto de seus formuladores e implementadores quanto daqueles que a avaliam. Do ponto de vista do controle externo, por exemplo, os Tribunais de Contas podem induzir esse movimento ao incorporar o eixo relacional em suas auditorias, como dimensão da qualidade da implementação da política, ampliando o olhar para além de aspectos como oferta e estrutura, tradicionalmente abordados em suas fiscalizações.

4.4 Fragilidades na formação continuada e no apoio aos agentes implementadores

A pesquisa também identificou lacunas significativas na formação inicial e continuada dos professores e auxiliares de desenvolvimento infantil que atuam nas creches. A maioria dos profissionais entrevistados afirmou não possuir familiaridade com a BNCC, em que pese alguns terem tido contato com seu texto ou o terem utilizado como material de consulta. Além disso, observou-se que a oferta de formações alcança apenas os professores, não sendo disponibilizadas igualmente para os auxiliares.

Esses achados mostraram-se relevantes na análise dos fatores que influenciam o comportamento dos agentes no processo de implementação da política, tendo sido observado, inclusive, que o conhecimento em relação ao conteúdo da BNCC exerce mais influência para sua implementação do que as crenças que os profissionais alimentam sobre o documento, sejam elas de cunho profissional, seja político. Por isso, essa limitação evidencia a necessidade de uma política consistente de formação em serviço, articulada com práticas de supervisão formativa e com a valorização do protagonismo de todos os profissionais que



atuam na linha de frente nas creches, pois a implementação de qualquer diretriz curricular demanda profissionais bem formados, capazes de dialogar criticamente com os marcos legais e com as realidades concretas das crianças e dos territórios.

4.5 A invisibilidade dos auxiliares de desenvolvimento infantil

Um último aspecto que merece ser mencionado é o que aponta para uma invisibilização da atuação dos auxiliares de desenvolvimento infantil, apesar da importância desses agentes para a efetivação cotidiana da proposta curricular trazida pela BNCC. Na maioria das unidades, esses profissionais são responsáveis por cuidados, rotinas e apoio direto às crianças, mas carecem de oferta de formações continuadas e de acompanhamento pedagógico sistemático. São esses profissionais que, muitas vezes, passam a maior parte do tempo com as crianças em sala de aula, não raro conduzindo as atividades em turnos nos quais não há a presença de um professor. Dessa forma, sua inclusão nos processos de formação e planejamento pode representar uma oportunidade estratégica para a ampliação da qualidade da implementação da BNCC, especialmente em contextos vulneráveis.

5 Oportunidades estratégicas para o controle externo

Os resultados obtidos permitem identificar um conjunto de oportunidades para aprimorar a atuação dos Tribunais de Contas sobre políticas públicas que vão além do campo educacional. Naturalmente, ao considerar os desafios enfrentados na implementação da BNCC nas creches públicas e os fatores que condicionam a atuação dos agentes implementadores, a pesquisa favorece a proposição de caminhos possíveis para que órgãos de controle avancem em abordagens avaliativas mais aderentes à realidade da política de educação infantil, de modo a promover sua efetividade e a adoção de medidas indutoras de qualidade, em consonância direta com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 4.

No entanto, de forma geral, as evidências ressaltam a importância de analisar dimensões institucionais, formativas e relacionais para uma maior compreensão sobre como as políticas públicas são efetivamente implementadas na ponta. Por essa razão, esses aspectos devem ser objeto de atenção pelos Tribunais de Contas, que buscam ampliar sua capacidade indutora de qualidade e ajustar seus instrumentos de auditoria e avaliação à realidade das políticas públicas. Dessa forma, o controle externo assume um papel não apenas fiscalizador, mas transformador, funcionando como um vetor de aprendizagem institucional e de aperfeiçoamento da gestão pública.

5.1 Adoção de abordagens avaliativas centradas na implementação

De acordo com Barros *et al.* (2011), nos países em desenvolvimento, a maioria das avaliações mede o impacto de serviços mal concebidos e de baixa qualidade em relação às creches, não sendo surpreendente que apenas impactos muito pequenos sejam encontrados. Nesse sentido, Jannuzzi (2019) assinala que a implementação deve estar no centro da avaliação de política pública no país, a fim de que possam ser dadas contribuições mais efetivas em termos de tempestividade, aprimoramento das ações e processos decisórios dos gestores públicos.

Sem sombra de dúvidas, o desenvolvimento de capacidades institucionais e técnicas no âmbito dos Tribunais de Contas para a realização de avaliações com abordagens voltadas à verificação de resultados e impactos das ações governamentais é uma tendência e uma medida necessária. Contudo, é preciso também ter em perspectiva os apontamentos da NBASP 9020 (2021) quando assinala que a avaliação de políticas públicas deve considerar não apenas resultados, mas também processos e fatores contextuais que influenciam a implementação.

Essa diretriz reforça a pertinência de abordagens como as discutidas nesta pesquisa, em que se evidencia a centralidade da fase de implementação como dimensão crítica para compreender a efetividade das políticas públicas na prática e para orientar auditorias de desempenho conduzidas pelos Tribunais de Contas. O modo como diretrizes nacionais como a BNCC são apropriadas, reinterpretadas e operacionalizadas pelos agentes locais revela dinâmicas que muitas vezes não são captadas por análises centradas apenas em resultados quantitativos.

Dessa forma, o controle externo pode contribuir mais efetivamente para o aprimoramento das políticas públicas ao incorporar, em seus processos de avaliação, a análise dos fatores que facilitam ou dificultam sua implementação, como os arranjos institucionais, as práticas profissionais e as interações no cotidiano dos serviços.

5.2 Ampliação do escopo metodológico das auditorias

A constatação de que a implementação da BNCC nas creches é fortemente influenciada por fatores relacionais e contextuais, como a interação com as famílias e o espaço para a ação discricionária, aponta para a necessidade de ampliar os instrumentos utilizados nas auditorias, buscando-se a adoção de metodologias qualitativas que permitam captar elementos do cotidiano das políticas que escapam aos instrumentos tradicionais de avaliação. Fatores como a percepção dos profissionais sobre o papel da creche, a qualidade das interações com as famílias e as condições institucionais de trabalho se revelaram centrais para compreender a implementação da BNCC.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas podem ampliar o escopo de suas auditorias operacionais, incorporando metodologias mistas que combinem dados quantitativos



com técnicas qualitativas, como entrevistas, observações e investigações qualitativas nos territórios. Essa abordagem torna o controle mais sensível às realidades locais e às dinâmicas que influenciam a entrega das políticas públicas, além de ampliar a profundidade das conclusões e o potencial de recomendações eficazes.

5.3 Análise do papel das instâncias intermediárias

Conforme observado na pesquisa, mecanismos institucionais como as diretrizes curriculares da rede municipal de ensino, um sistema informatizado de planejamento e a atuação das coordenações pedagógicas funcionam como dispositivos de controle da discricionariedade dos profissionais, influenciando a conformidade com a BNCC. Esses achados destacam o papel relevante das instâncias intermediárias da gestão na mediação entre o que foi planejado e sua efetivação nas creches. Para os Tribunais de Contas, isso representa uma oportunidade de qualificar suas análises sobre a capacidade de implementação da política, avaliando a existência e a efetividade dessas estruturas intermediárias como parte da governança educacional local.

5.4 Promoção de auditorias que considerem a relação entre implementadores e usuários da política

Os dados empíricos revelaram que a relação entre os agentes implementadores (professoras e auxiliares) e os usuários (famílias) constitui um dos fatores de maior influência para a efetiva implementação da BNCC nas creches analisadas. A ausência de uma parceria mais estruturada com as famílias, aliada à forma como os profissionais percebem o contexto familiar, impacta diretamente o modo pelo qual as atividades são realizadas nas creches. Dessa forma, as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, principalmente as operacionais, podem incorporar esse eixo relacional como dimensão de análise, investigando, por exemplo, a interação entre implementadores e usuários, levando em consideração suas expectativas, percepções e experiências como dados legítimos para avaliar a efetividade das políticas públicas.

5.5 Fortalecimento do papel pedagógico e orientador dos Tribunais de Contas

Por fim, destacamos a constatação de que o aprimoramento da implementação da BNCC demanda não apenas fiscalização, mas também orientação qualificada, tanto por parte das gestões governamentais quanto por meio dos Tribunais de Contas, ressaltando a importância de um controle externo com função pedagógica. Esse papel pode ser exercido

por meio da emissão de recomendações propositivas, da produção de materiais técnicos acessíveis aos gestores e educadores, por meio das Escolas de Contas, por exemplo, e da construção de canais de diálogo institucional. Trata-se de fortalecer uma atuação orientadora que, sem renunciar ao rigor técnico, esteja voltada à melhoria da política pública.

6 Considerações finais

A presente pesquisa buscou compreender em que medida a BNCC está sendo implementada nas creches públicas, identificando fatores que influenciam a atuação dos agentes responsáveis pela sua materialização. Os achados revelam uma implementação incipiente, ainda marcada por uma concepção assistencialista da creche, que incorpora parcialmente os princípios da BNCC no cotidiano pedagógico. Nesse contexto, o controle do espaço da discricionariedade dos profissionais, operado por meio de diretrizes institucionais, sistemas informatizados e supervisão pedagógica, mostrou-se fator central para a implementação da BNCC. Em contrapartida, a interação com os usuários da política (famílias) apresentou-se como o principal desafio à sua efetivação, evidenciando a dimensão relacional como elemento-chave para o sucesso da política educacional na primeira infância.

Para além do campo educacional, esses achados oferecem contribuições relevantes à avaliação de políticas públicas, ao demonstrar que o controle da implementação exige atenção às dimensões humanas, relacionais e institucionais que moldam a ação do Estado, e não apenas aos seus aspectos normativos e financeiros. Tal perspectiva traz implicações diretas para a atuação dos Tribunais de Contas, que, no exercício de suas competências constitucionais, são desafiados a ampliar sua capacidade de análise sobre os resultados e os processos de implementação das políticas públicas, incorporando abordagens avaliativas que articulem dados quantitativos e qualitativos.

Com este artigo, buscamos contribuir para o amadurecimento das análises sobre a implementação da BNCC nas creches públicas, evidenciando que sua efetividade depende tanto das condições institucionais quanto da complexa rede de interações entre gestores, profissionais e famílias. Da mesma forma, ao iluminar esses aspectos, pretendemos fomentar modelos avaliativos mais aderentes à realidade, capazes de orientar a atuação dos Tribunais de Contas na construção de um controle externo mais estratégico, indutor e comprometido com a melhoria das políticas públicas e com a garantia dos direitos sociais.

Implementing the BNCC in public daycare centers: practical challenges and opportunities for external audit

Abstract: This article analyzes the challenges of implementing the BNCC (Brazil's National Common Curricular Base) in public daycare centers, based on the dissertation "BNCC for What/Whom? An analysis of the implementation of the National Common Curricular Base in public daycare centers." The qualitative research was conducted in three daycare centers in Recife (PE), using interviews, direct observation, and document analysis. The results indicate an incipient implementation, marked by a disconnect between the policy and frontline professionals. By highlighting



the institutional and relational factors that shape the actions of implementing agents, the study contributes to the development of more realistic approaches to policy formulation, oversight and evaluation.

Keywords: BNCC. Public daycare centers. Public policy implementation. Early childhood education. External audit.

Referências

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2021.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R.; ROSALÉN, A. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche na educação infantil. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE) – Ipea*, v. 41, n. 2, ago. 2011. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BECKER, S. M. da S.; PICCININI, C. A. Impacto da creche para a interação mãe-criança e para o desenvolvimento infantil. *Psicologia: Teoria e Pesquisa, Psicologia Escolar e do Desenvolvimento*, Brasília, v. 35, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/pSfMmmTqccWTq9ctbHJBWbC/?lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2023.

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, IX, 2022, São Paulo. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/730>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB*. Lei nº 9.394/1996. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/docman/2020/141451%20-public-mec-web-isbn-2019-003/file>. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação, PNE*. Lei nº 13.005/2014. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 18 maio 2023.

CAMPOS, M. M. Educação infantil: o debate e a pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, 1997. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/754>. Acesso em: 3 ago. 2023.

CAMPOS, M. M. Entre políticas de qualidade e a qualidade das práticas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/247>. Acesso em: 8 jul. 2023.

CRESPI, L. Neurociências na formação docente continuada: valorizando o desenvolvimento e a aprendizagem na primeira infância. *Lume Repositório Digital UFRGS*, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/210807>. Acesso em: 9 dez. 2022.

EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAN, G. *As cem linguagens da criança*: a abordagem de Reggio Emilia na educação da primeira infância. Porto Alegre: Penso, 2016.

FARIA, C. A. P. de (Org.). *Implementação de políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FELIPE, J. O desenvolvimento infantil na perspectiva sociointeracionista: Piaget, Vygotsky, Wallon. In: CRAIDY, C.; KAERCHER, G. E. (Org.). *Educação infantil*: pra que te quero? Porto Alegre: Artmed, 2001.

FERRAZ, B. Sobre a necessidade de políticas sistêmicas e coerentes na implementação da Base Nacional Comum Curricular da etapa da Educação Infantil. In: CALLOU, Raphael; FERNANDES, José Henrique Paim (Org.). *Educação infantil em pauta*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

FERRAZ, Beatriz. Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil: apoiando contextos de interações, brincadeiras e linguagens promotoras das aprendizagens e desenvolvimento das crianças de 0 a 5 anos. *Escola de Educadores*, 2020. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2020/07/fl-paraxxmetro-13-07.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/wkv5MwdYXMvzVYFLtmyqpjN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 mar. 2024.

FINCO, D.; BARBOSA, M. C. S.; GOULART, A. L. (Org.). *Campos de experiências na escola da infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro*. Campinas: Edições Leitura Crítica, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/135352>. Acesso em: nov. 2023.

FMCSV – FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. *Atendimento à demanda e qualidade na creche: a construção de caminhos nos municípios*. São Paulo, 2022. Disponível em: <http://www.fmcsv.org.br>. Acesso em: 7 ago. 2023.

FOCHI, P. S.; HEMING, L. O currículo na educação infantil: uma análise do ordenamento legal. In: GARCIA, L. M. M; LIMA, A. C. (Org.). *Educação em movimento 3: as mudanças decorrentes da BNCC, da educação infantil ao novo ensino médio*. São Paulo: Santillana Educação; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2023.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo brasileiro de 2022. *Agência IBGE Notícias*, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42742-censo-2022-proporcao-da-populacao-com-nivel-superior-completo-aumenta-de-6-8-em-2000-para-18-4-em-2022#:~:text=De%202000%20a%202022%2C%20a,%25%20para%2086%2C7%25>. Acesso em: 8 mar. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *NBASP 9020*. Avaliação de Políticas Públicas. 2021.

INTOSAI. *Declaração de Moscou*. 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/a-declaracao-de-moscou-2019-e-os-desafios-para-o-controle-externo-brasileiro/>. Acesso em: 8 abr. 2023.

JANNUZZI, P. de M. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Aval*, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 64-80, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/49662>. Acesso em: 20 jun. 2025.

LIMA, E. C. P. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista do IBEDAFT*, ano 1, v. 2, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/avaliacao-de-politicas-publicas-um-imperativo-para-o-aperfeicoamento-do-setor-publico/>. Acesso em: 5 maio 2024.

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. Coleção Fórum IRB, v. 5.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SASCHIDA, A. (Org.). *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: IPEA, 2018. p. 399-416. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/avaliacao-de-politicas-publicas-pelos-tribunais-de-contas-fundamentos-praticas-e-a-experiencia-nacional-e-internacional/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

LOPES, G. A.; GRIN, E. J.; TEIXEIRA, M. A. C.; REHNER, M. Tribunais de contas estaduais: controle ou avaliação de políticas públicas? In: PALOTTI, P.; LICIO, E. C.; GOMES, S.; SEGATTO, C. I.; SILVA, A. (Org.). *E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2023. p. 439-470. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12032>. Acesso em: 11 jun. 2024.

LORDELO, E. R.; CHALHUB, A. A.; GUIRRA, R. C.; CARVALHO, C. S. Contexto e desenvolvimento cognitivo: frequência à creche e evolução do desenvolvimento mental. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Brasília, v. 20, n. 2, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/gGMqZkJMHykGRMjGH4kYXYK/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 5 dez. 2023.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 11 mar. 2024.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 83, p. 21-42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 11 mar. 2024.

MACIEL, D. H. M. *BNCC para quem?*: uma análise da implementação da Base Nacional Comum Curricular em creches públicas. Orientador: Arthur Leandro Alves da Silva. 2025. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/63825>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MARQUES, C. M.; PEGORARO, L.; SILVA, E. T. da. Do assistencialismo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC): movimentos legais e políticos na Educação Infantil. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 255-280, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723820422019255>. Acesso em: 9 fev. 2024.

NCPI. Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância. *Estudo nº 1: O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem*. 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em: 5 maio 2022.

OLIVEIRA, Z. R. de (Org.) et al. *O trabalho do professor na educação infantil*. 3. ed. São Paulo: Biruta, 2019.

RODRIGUES, M. U. (Org.). *Análise de conteúdo em pesquisas qualitativas na área da educação matemática*. Curitiba: CRV, 2019.

SECCHI, L.; COELHO, F.; PIRES, V. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2022.

TANCREDI, C. C. da R; SILVA, J. P. da; SILVA, K. C. da; SCHNORR, M. M; SANTOS, M. N. dos; SANTOS, R. de A.; LIMA, R. K. da C. O desenvolvimento infantil. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 1, p. 1801-1813, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/4274>. Acesso em: 8 dez. 2023.

THE SCIENCE OF EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT. The Science of Early Childhood Development: Closing the Gap Between What We Know and What We Do. National Scientific Council On The Developing Child. Center on the Developing Child. *Harvard University*, 2007. Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/resources/inbriefscienceofecd/>. Acesso em: 11 jun. 2022.

VIEGAS, R. R.; ABRUCIO, F. L.; MONGELÓS, S. A. A.; LIMA, D. D. de. *A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. Geneva: World Health Organization, 2018. Disponível em: <https://www.who.int/teams/maternal-newborn-child-adolescent-health-and-ageing/child-health/nurturing-care>. Acesso em: 15 jul. 2022.

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

MACIEL, Diego Henrique Moraes. Implementação da BNCC em creches públicas: desafios práticos e oportunidades para o controle externo. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART02.PE.



AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE MATERNO-INFANTIL EM GOIÁS: O PAPEL INDUTOR DO TRIBUNAL DE CONTAS NO AVANÇO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Isadora Ayres Arantes de Paiva

Graduada em Nutrição (Universidade Federal de Goiás). Mestra em Administração Pública (Universidade Federal de Goiás – Profiap). Especialista em Gestão Pública (Faculdade Brasileira de Educação e Cultura) e Políticas Públicas e Projetos Sociais (Senac). Participou da construção do Observatório de Políticas Públicas. Atualmente é Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, onde atua no Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas.

Gláucia Renata de Sousa

Graduada em Administração (Universidade Salgado de Oliveira). Mestranda em Administração Pública (Universidade Federal de Goiás). Especialista em Processo de Contas e Auditoria Financeira (Instituto de Direito Administrativo de Goiás), Economia do Setor Público (Faculdade Unyleya), Orçamento e Finanças Públicas (Faculdades Alternativas de Santo Augusto) e Gestão Financeira e Controladoria (Universidade Salgado de Oliveira). Atualmente é Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, onde atua no Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas.

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar a avaliação da Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), com base na NBASP 9020 e à luz da literatura especializada. A pesquisa, de abordagem qualitativa e descritiva, utilizou análise documental para examinar a atuação do TCE-GO como agente indutor de melhorias na política pública. Os resultados revelam a importância da avaliação *ex ante* para o aprimoramento do desenho e da implementação de políticas públicas, como a de saúde materno-infantil, especialmente diante dos compromissos firmados no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 (ODS 3), que visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos. O estudo contribui para o fortalecimento do controle externo como órgão indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas.

Palavras-chave: Avaliação. ODS. Política pública. Controle externo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método de pesquisa – 4 Resultados da pesquisa – 5 Análise e discussão dos resultados – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

As mortalidades materna e infantil são indicadores sensíveis de uma população, pois podem refletir as condições de vida, o nível de desenvolvimento socioeconômico e o acesso efetivo aos serviços de saúde. Taxas elevadas ou em estagnação podem sinalizar desafios em saúde pública, evidenciando fragilidades estruturais e deficiências na qualidade da atenção prestada, desde o planejamento reprodutivo até os cuidados no pós-parto e na assistência à criança (GAIVA; FUJIMORI; SATO, 2016; RIBEIRO, 2017).

Nos âmbitos nacional e internacional, gestores e formuladores de políticas públicas têm atribuído prioridade à qualificação da atenção à saúde materno-infantil e à organização de serviços eficazes voltados a esses grupos populacionais. Alinhada a essa prioridade, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabeleceu a meta de “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” – Objetivo 3 (UN, 2016), o que inclui, até 2030, a redução significativa da razão de mortalidade materna (RMM) e a eliminação das mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de cinco anos.

Diante desse cenário, identifica-se a necessidade de estudos acerca dos indicadores e políticas relacionadas à temática materno-infantil, considerando que os resultados podem dar visibilidade a este problema público e oferecer subsídios aos gestores na tomada de decisão. Tais evidências podem contribuir para o planejamento e aplicação de recursos, bem como para a implementação, reavaliação ou redirecionamento de programas e políticas com vistas à redução da mortalidade materna e infantil (BERNARDINO *et al.*, 2022).

Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas se destaca como um relevante instrumento de apoio à formulação, monitoramento e reformulação de políticas públicas. Cada vez mais, governos e instituições vêm utilizando avaliações como estratégia, a fim de aprimorar decisões, monitorar resultados, assegurar transparência e melhorar a alocação de recursos públicos (FIRME *et al.*, 2009).

A função de controle, exercida pelos Tribunais de Contas, por sua vez, possui relação intrínseca com os princípios da boa governança, ao pressupor a cooperação entre os entes e instituições, favorecendo o diálogo, a transparência e a boa gestão dos insumos públicos. Trata-se, ainda, de uma condição indispensável não apenas para verificar o cumprimento dos princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas também para aferir a efetividade dos direitos fundamentais por meio da oferta de serviços públicos de qualidade à população (MACHADO; HERMANY, 2022).

Dessa forma, o objetivo da avaliação foi fornecer subsídios baseados em evidências para a tomada de decisões em relação à atuação do Governo do Estado de Goiás sobre a Política de Atenção à Saúde Materno-Infantil, contribuindo para a melhoria de sua gestão, implementação e desenvolvimento.

A escolha do objeto de estudo baseou-se na gravidade dos indicadores de saúde registrados no território goiano. Conforme o Observatório de Políticas Públicas do TCE-GO, em 2021, a razão de mortalidade materna (RMM) alcançou o valor de 153,9 mortes por 100 mil nascidos vivos, patamar muito acima do limite preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), de 70 mortes por 100 mil. Paralelamente, a taxa de mortalidade infantil (TMI) foi de 12,1 mortes por mil nascidos vivos, no mesmo período, superando inclusive a média nacional (11,9 mortes por mil nascidos vivos). Portanto, esses dados evidenciam a importância da atuação do controle externo para contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública.



2 Fundamentação teórica

2.1 Política de Saúde Materno-Infantil: agenda global, compromissos nacionais e estratégia estadual

A redução dos indicadores relacionados à temática materno-infantil é um desafio para o sistema de saúde em nível global, devido à sua relação direta com as condições sociais e econômicas e a qualidade de vida de uma população. Por isso, a mortalidade materno-infantil é prioridade na agenda de problemas públicos e nos compromissos firmados em âmbito nacional e internacional (MOTTA; MOREIRA, 2021).

Grande parte dessas mortes é evitável e não se distribuem aleatoriamente, revelando a iniquidade das sociedades onde ocorrem, afetando principalmente mulheres negras, de menor renda e menor escolaridade. Dessa forma, configuram violações aos direitos humanos de mulheres e crianças, evidenciando falhas estruturais nos sistemas de proteção e assistência (FREITAS-JÚNIOR, 2020).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), considera-se morte materna o óbito de mulheres no período gestacional ou até 42 dias após o seu término, causada por qualquer fator relacionado à gravidez, ou agravado por ela ou seu manejo, excluindo causas acidentais ou incidentais (OMS, 1995). Já a razão de mortalidade materna (RMM) é o indicador de saúde que mensura e revela o risco de morte associado à gestação, ao parto e ao puerpério, representado estatisticamente pela razão entre o número de mortes maternas e o número de nascidos vivos (NVs), expresso por 100 mil NVs (WHO, 2015).

Por sua vez, o termo “mortalidade infantil” refere-se ao óbito de crianças no primeiro ano de vida, compreendendo os componentes neonatal (0 a 27 dias de vida) e pós-neonatal (28 dias de vida em diante).

A taxa de mortalidade infantil (TMI) é o número de óbitos de menores de um ano de idade por mil nascidos vivos em determinada área geográfica e período (BRASIL, 2009).

Outrossim, o Ministério da Saúde estratifica a mortalidade neonatal em precoce (0 a 6 dias de vida completos) e tardia (7 a 27 dias de vida completos) (BRASIL, 2023). A taxa de mortalidade neonatal precoce e tardia é igualmente expressa pelo número de óbitos por mil nascidos vivos (BRASIL, 2023).

A relevância desses indicadores levou a OMS (UN, 2015) a incluí-los nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Especificamente, o terceiro Objetivo apresenta a meta de reduzir a mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100 mil nascidos vivos até 2030. Com o intuito de tornar os ODS mais pertinentes aos desafios locais, o Governo Federal, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), redefiniu a meta para 30 mortes maternas por 100 mil nascidos vivos até 2030 (BRASIL; IPEA, 2018c).

Ademais, a respeito da mortalidade na infância, a OMS definiu como meta, até 2030, que todos os países reduzam a mortalidade neonatal para no máximo 12 óbitos por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos (UN, 2015).

Nesse aspecto, devido à sua importância, a saúde materno-infantil, no Brasil, passou por importantes marcos históricos nas últimas décadas, principalmente a partir da década de 2010, com a implementação de políticas públicas voltadas à integralidade do cuidado e à redução da mortalidade materna e infantil. Goiás tem acompanhado os avanços nacionais na atenção à saúde materno-infantil, por meio da adesão a estratégias como a Rede Cegonha, recentemente reestruturada pela Rede Alyne. Esta iniciativa foi lançada em 2024, com foco na equidade racial e na redução da mortalidade materna, especialmente entre mulheres negras (BRASIL, 2024), estabelecendo a meta de redução em 50% até 2027.

Em consonância, em 2023, o Estado de Goiás instituiu a Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil, por meio da Lei Estadual nº 22.304/2023. Adicionalmente, em 2024, foi instituída a Rede Nascer em Goiás, conforme Resolução CIB nº 259/2024, com o objetivo de reorganizar a linha de cuidado materno-infantil no estado (GOIÁS, 2024). Essa política visa fortalecer a assistência à saúde de gestantes e mães de recém-nascidos, com o objetivo de prevenir a mortalidade e a morbidade materna e infantil. Entre suas diretrizes estão a garantia de acesso a casas de apoio para gestantes em situação de risco, a ampliação do acesso às unidades de terapia intensiva para recém-nascidos e a promoção da vigilância do óbito materno e infantil (GOIÁS, 2023).

Diante dessa conjuntura, a efetiva redução da mortalidade materno-infantil, de acordo com Mendes (2011), demanda sinergia intersetorial permanente e estratégias integradas que ultrapassem o âmbito estritamente sanitário. As redes de atenção à saúde, dada sua relevância e complexidade, exigem mecanismos de regulação eficientes para assegurar a organização do acesso e a coordenação do cuidado entre os diferentes níveis de atenção (primária, secundária e terciária). No entanto, para que esses mecanismos sejam eficazes, é imprescindível a existência de uma estrutura coordenada de recursos, serviços e fluxos de informações, condição fundamental para garantir atendimento qualificado, oportuno e resolutivo a cada gestante e criança, conforme preceitos do Sistema Único de Saúde (SUS) e metas dos ODS 2030.

2.2 Avaliação *ex ante* como recurso para o aprimoramento do desenho institucional das políticas

A expressão “políticas públicas” possui múltiplas definições na literatura, sendo uma das abordagens mais recorrentes aquela que associa tais políticas à resolução de problemas públicos. Para Secchi (2016), política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Alinhada a essa concepção, a Resolução Normativa nº 02/2024, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), define política pública como o “conjunto de ações, intervenções, diretrizes ordenadas ou programas, emanadas de atores governamentais, que visam tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos, bens e valores públicos”.



O problema público, por sua vez, pode ser compreendido como diferença entre a situação existente e a situação desejada. Para que uma situação seja reconhecida como problema público, é necessário que esteja claramente identificada e delimitada, que seja percebida pela sociedade como relevante e que possa ser objeto de intervenção estatal (BRASIL, 2020). Isto posto, a Resolução Normativa nº 02/2024 do TCE-GO conceitua problema público como “situação considerada relevante para a coletividade, e assim reconhecida como tal por atores políticos e governamentais, a qual é identificada como inadequada, quando comparada com outra considerada ideal”.

Nesse cenário, a avaliação de políticas públicas, quando realizada de forma sistemática, integrada e institucionalizada, configura-se como um instrumento essencial para promover a eficiência na utilização dos recursos públicos. Além disso, permite identificar oportunidades de aprimoramento da atuação governamental, com vistas à melhoria contínua dos processos, dos resultados e da gestão pública. Ressalta-se, ainda, que as metodologias e ferramentas analíticas utilizadas no processo avaliativo oferecem subsídios técnicos robustos para a tomada de decisão pelos gestores, contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento das políticas em execução (BRASIL; IPEA, 2018a).

De acordo com a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público 9020, a avaliação realizada antes do início da implementação de uma política pública é denominada avaliação *ex ante* (BRASIL, 2021). Seu objetivo principal é verificar se a proposta responde a um problema bem definido e relevante. Nesse contexto, também se avalia se há um propósito claro para a atuação estatal e se o desenho da política é viável e apto a alcançar os resultados pretendidos (BRASIL; IPEA, 2018b).

Sob a perspectiva do desenho de políticas, ainda, Lima, Aguiar e Lui (2022) compreendem que a coerência, consistência e congruência dos elementos que compõem o desenho são fatores determinantes para conferir robustez e efetividade à política, além de favorecer sua sustentabilidade e legitimidade institucional.

Desse modo, o conceito de desenho de política pública refere-se à organização de um conjunto lógico, estruturado e intencional de elementos, orientados por uma finalidade claramente definida. A efetividade assume, portanto, o papel de objetivo central desse desenho, sendo compreendida como a capacidade da política de produzir os resultados pretendidos e alcançar seus objetivos (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018).

Por conseguinte, a aplicação da avaliação *ex ante* também é recomendada em situações que envolvem a reformulação de políticas já existentes, sobretudo quando há necessidade de redirecionar seu desenho no âmbito da programação governamental em curso, com ou sem impacto orçamentário. Da mesma forma, pode ser empregada a partir dos achados de uma avaliação *ex post* que identifique desempenho insatisfatório da política, indicando a necessidade de ajustes em seus elementos constitutivos, como foco, estratégias de ação ou público-alvo (BRASIL; IPEA, 2018b).

Diante dessa realidade, emerge o papel estratégico dos Tribunais de Contas como instituição indutora da melhoria da política pública. A função indutora se concretiza, portanto, quando a atuação do controle externo promove incentivos à produção de evidências

qualificadas para o aprimoramento do processo de escolha pública (fornece elementos para a tomada de decisão) e da eficiência das entregas (políticas públicas). Ela se manifesta também no aprimoramento e na difusão de boas práticas, como na implantação e no desenvolvimento da transparência, da governança, do planejamento, da integridade e da gestão de riscos (MOTTA; GODINHO, 2022).

2.3 Controle externo e avaliação de políticas públicas: a expansão do papel das Cortes de Contas

O processo de modernização do controle externo tem exigido dos Tribunais de Contas a busca por novas formas de desenvolver suas competências com o foco em uma nova administração pública e em seu dever de priorizar o cidadão. Esse novo perfil de atuação se materializa em novas funções (educadora, indutora e articuladora) que possuem, em comum, o reconhecimento das políticas públicas como instrumentos essenciais da ação estatal (MOTTA; GODINHO, 2025).

A literatura especializada já reconhece essa mudança paradigmática. Iocken (2014) propõe uma nova abordagem da atuação dos tribunais a partir dos estágios das políticas públicas, classificando sua função em três dimensões: provocadora (ocorre nas fases iniciais das políticas públicas relativas ao mapeamento dos problemas públicos, bem como exame e planejamento das vias de atuação); de comprometimento (abrange o acompanhamento e monitoramento de modo a identificar eventuais irregularidades e desvios na execução) e sancionadora (quando da apuração de irregularidades e responsabilização dos gestores).

A função de provocação, por sua vez, busca dar visibilidade a problemas públicos negligenciados, qualificando-os como objetos legítimos de ação governamental e induzindo a atuação administrativa, sem adentrar na discricionariedade dos órgãos governativos. Logo, o posicionamento das Instituições Superiores de Controle (ISC) desloca-se do eixo sancionador e passa a se pautar mais pelo papel orientador e colaborativo, induzindo os agentes públicos omissos (IOCKEN, 2014).

Para Coutinho (2023), a decisão administrativa passa a ocorrer de maneira pluri-institucional e compartilhada conforme avança a juridicidade dos direitos fundamentais e os novos marcos dialógicos das políticas públicas. As entidades fiscalizadoras, portanto, ampliaram as dimensões do controle não apenas por vislumbrar novas perspectivas de fiscalização dos assuntos de interesse público, mas também por torná-las mais perenes (MORAES, 2024).

Essa perspectiva se consolidou em documentos institucionais como a Carta de Cuiabá (BRASIL, 2016) e a Carta de Foz de Iguaçu (BRASIL, 2019), que destacaram o compromisso dos Tribunais de Contas com: I) a avaliação dos resultados de programas governamentais e políticas públicas, com base em metas e indicadores, para aferir a eficiência e a eficácia da gestão; II) o fortalecimento de uma atuação indutora e preventiva; III) uma atuação de impacto na sociedade; e IV) um alinhamento às boas práticas internacionais.



Adicionalmente, em 2020, foi incorporada à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) a GUID 9020 – *Evaluation of Public Policies*, cuja tradução resultou na NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas, que fornece diretrizes para a condução de avaliações no âmbito das entidades fiscalizadoras superiores.

Alinhado a esse movimento, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) instituiu, por meio da Resolução Normativa nº 02/2024, diretrizes e procedimentos específicos para a Avaliação de Políticas Públicas. Além disso, o Plano de Fiscalização do TCE-GO (2023-2024) orientou que as fiscalizações fossem realizadas à luz das políticas públicas estaduais, direcionando a atuação do controle externo para o aperfeiçoamento dessas políticas.

3 Método de pesquisa

Com o objetivo de analisar a avaliação da Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) junto à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO), entre outubro de 2024 e junho de 2025, este estudo adota uma abordagem qualitativa e descritiva.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão da literatura especializada sobre avaliação de políticas públicas, controle externo e saúde materno-infantil. Para isso, foram utilizadas as plataformas Google Scholar, Scielo e Periódicos Capes, restringindo-se aos estudos publicados entre 2020 e 2025. Os descritores utilizados para a pesquisa foram: “avaliação de políticas públicas”; “política de saúde materno-infantil”; “Brasil”, “Goiás”; “mortalidade materna”; “mortalidade infantil”; “ODS”, aplicando-se os operadores booleanos “AND” e “OR”.

A segunda etapa compreendeu uma pesquisa documental para coleta e análise de normativos e documentos técnicos relacionados à avaliação da política em questão. Foram consultados os portais institucionais do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás e do Ministério da Saúde. A pesquisa documental recorre a fontes de informações como documentos oficiais, relatórios, tabelas estatísticas, jornais, fotos etc. (FONSECA, 2002, p. 32) e favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2012).

A análise dos documentos e relatórios foi realizada por meio da técnica análise de conteúdo, o que permitiu sistematizar e interpretar as informações sobre como o TCE-GO desempenhou a função de avaliador de políticas públicas no caso da saúde materno-infantil. Essa abordagem possibilitou estabelecer um diálogo entre a prática institucional observada e os referenciais teóricos da literatura, contribuindo para identificar avanços, desafios e potencialidades na atuação do controle externo orientado à avaliação.

4 Resultados da pesquisa

Em 2023, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás instituiu o Serviço de Inovação e Avaliação de Políticas Públicas por meio da Resolução Administrativa nº 19/2022, de 11.10.2022. No contexto dessa iniciativa, a Portaria nº 687/2024, publicada em 30.9.2024, designou a equipe responsável por conduzir a avaliação da Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil, junto à Secretaria de Estado da Saúde. O objetivo da avaliação foi subsidiar a tomada de decisões governamentais com base em evidências, contribuindo para o aperfeiçoamento da formulação, implementação e gestão da política (GOIÁS, 2024).

Nesse sentido, como produto da avaliação foram elaborados um relatório de avaliação e um diagnóstico situacional, que sintetizam as análises, os achados e as recomendações formuladas pelo TCE-GO com vistas ao aperfeiçoamento da política avaliada.

4.1 Diagnóstico situacional

A Corte de Contas vislumbrou a oportunidade de realizar um diagnóstico situacional da referida política para estabelecer um parâmetro para futuras avaliações na mesma política, a fim de verificar se a implementação das atividades previstas conseguiu produzir os efeitos esperados.

Pela análise do diagnóstico situacional, extrai-se que sua elaboração, inicialmente, envolveu uma abordagem quantitativa a partir de dados públicos disponíveis no Observatório de Políticas Públicas, Portal da Primeira Infância, Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e dados da Secretaria de Estado da Saúde. Esse levantamento abrangeu os anos de 2014 a 2023, permitindo traçar uma linha histórica da evolução dos indicadores de saúde materno-infantil em Goiás. Também foram considerados os dados preliminares de 2024 disponíveis até o momento da análise.

De modo complementar, foram realizadas pesquisas de campo com visitas a policlínicas e hospitais das macrorregiões de saúde do estado, selecionados com base em critérios geográficos, culturais, econômicos e sociais, a fim de garantir uma visão abrangente da realidade local. A pesquisa teve como propósito identificar os principais desafios e potencialidades da rede de atenção materno-infantil, considerando tanto a infraestrutura e os serviços prestados, quanto a percepção dos profissionais de saúde sobre o funcionamento da rede. Foram mapeadas as dificuldades enfrentadas na ponta da assistência, os gargalos operacionais e as oportunidades de melhoria.

Entre os principais problemas apontados pelos profissionais de saúde e gestores entrevistados destacam-se:

- falta de especialistas e sobrecarga de pacientes fora do perfil assistencial nas unidades hospitalares e policlínicas;
- dificuldades de integração com a Atenção Primária à Saúde (APS), principalmente na contrarreferência de pacientes;

- problemas nos fluxos de regulação de leitos, incluindo a necessidade de leitos de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) obstétricas e neonatais;
- infraestrutura física inadequada em 56% das unidades avaliadas;
- deficiências em transporte sanitário e suporte tecnológico;
- fragilidades na comunicação entre serviços e ausência de protocolos assistenciais unificados (GOIÁS, 2025).

As equipes de saúde também apontaram como oportunidades de melhoria a necessidade de ampliação dos protocolos assistenciais específicos para a Rede Nascer, além da oferta contínua de capacitações e treinamentos voltados ao atendimento materno-infantil. Observou-se uma correlação positiva entre as unidades que recebem mais capacitações e a melhor avaliação do atendimento prestado, especialmente nos serviços de urgência e emergência (GOIÁS, 2025).

Por outro lado, as unidades que enfrentam dificuldades relacionadas à regulação são justamente as que relataram maior sobrecarga, o que evidencia a necessidade de aprimorar os sistemas de regulação e de tecnologia da informação. Tal situação tem provocado a chamada “peregrinação dos pacientes”, com deslocamentos desnecessários e riscos adicionais à saúde materna e neonatal (GOIÁS, 2025).

4.1.1 Análise orçamentária e financeira

O Diagnóstico Situacional também incorporou a análise da situação orçamentária e financeira da saúde materno-infantil no Estado de Goiás para o exercício de 2024. Foram examinadas as programações orçamentárias vinculadas, direta ou indiretamente, ao atendimento de gestantes e crianças. Os principais achados da análise orçamentária foram:

- Os instrumentos de planejamento orçamentário, Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) não preveem produtos ou ações específicas voltados à saúde materno-infantil.
- O financiamento da política combina recursos federais e estaduais, sendo os recursos da Rede Cegonha de destinação exclusiva e mais facilmente identificáveis, enquanto os investimentos estaduais são pulverizados entre os serviços oferecidos pelas unidades de saúde.
- Há ausência de um controle sistemático por parte da Secretaria de Estado da Saúde sobre os recursos aplicados na saúde materno-infantil, o que dificulta o rastreamento da execução orçamentária e financeira.
- Os registros financeiros disponíveis não permitem avaliar com precisão a alocação de recursos entre as diferentes macrorregiões do estado, dificultando a análise da equidade na distribuição dos investimentos.
- As fontes de financiamento não apresentam detalhamento sobre o componente que originou o repasse federal, o que prejudica a transparência e a rastreabilidade da aplicação dos valores.

- As ações descritas na Programação Anual de Saúde não correspondem às ações orçamentárias da LOA, comprometendo a transparência e o acompanhamento dos resultados obtidos (GOIÁS, 2025).

4.2 Relatório de Avaliação da Política

O Relatório de Avaliação da Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil apresenta uma análise *ex ante* da Rede Nascer em Goiás. Para isso, a avaliação partiu de duas questões centrais:

- (1) O problema público relacionado à mortalidade materno-infantil foi formalmente identificado e evidenciado?
- (2) O desenho da Rede Nascer está adequado para reduzir a mortalidade materno-infantil em Goiás?

Ainda, considerando a abrangência e complexidade do processo de formulação de políticas públicas, subdividiu-se a segunda questão em quatro subquestões:

- (2.1) A política está formalmente instituída e apresenta a base legal que regulamenta todos os seus aspectos?
- (2.2) A política pública possui um modelo lógico detalhando insumos, processos, produtos, resultados e impactos, demonstrando as relações causais entre esses elementos e indicando como a política incidirá sobre as causas do problema?
- (2.3) A política possui objetivos e metas relevantes, alcançáveis, mensuráveis por meio de indicadores e delimitados em um recorte temporal (GOIÁS, 2025)?
- (2.4) Há atuação articulada, coordenada e integrada entre os atores envolvidos na política?

A fim de responder a tais questionamentos, a Avaliação foi conduzida em conformidade com os princípios e padrões estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás e com as Normas de Auditoria do Setor Público – NBASPs, adotadas por meio da Resolução Normativa nº 10/2023. Como referenciais metodológicos, foram utilizados os guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* do Ipea e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, o processo avaliativo foi dividido em duas fases: planejamento e execução, cada uma com papéis de trabalho específicos e aderentes às etapas do trabalho. Na fase de planejamento, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais com consulta à legislação pertinente, levantamento de normativos correlatos e uma entrevista inicial com a equipe técnica da Secretaria de Estado da Saúde responsável pela gestão da Política de Atenção à Saúde Materno-Infantil. Também foram expedidas requisições formais de informações e documentos à jurisdição.

Os resultados da avaliação foram organizados em dois grandes tópicos, correspondentes às questões avaliativas: 2.1 Diagnóstico do Problema – resposta à primeira questão (1); e 2.2 Desenho da Política Pública – resposta à segunda questão (2). Para cada dimensão



foram definidos critérios específicos de análise, fundamentados nos guias de análise *ex ante* e *ex post*, e no Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.

A avaliação do Diagnóstico do Problema considerou quatro dimensões (GOIÁS, 2025):

- identificação e evidenciação do problema público;
- causas e consequências do problema público;
- relevância e justificativa para a intervenção estatal; e
- alinhamento com demandas da população, prioridades governamentais e metas e compromissos internacionais.

Já a avaliação do Desenho da Política considerou três aspectos (GOIÁS, 2025):

- modelo lógico, englobando seus insumos, atividades, produtos, resultados, impactos esperados, encadeamento lógico e definição de indicadores;
- mecanismos de governança e gestão, que contempla comunicação e coordenação, prestação de contas e transparência, articulação com outras políticas e implementação e monitoramento;
- institucionalização política com foco na institucionalização normativa e os mecanismos que a consolidam.

O Quadro 1 apresenta a síntese dos resultados da avaliação, considerando as dimensões analisadas, a situação encontrada e as principais conclusões sobre o diagnóstico do problema e o desenho da política.

Quadro 1 – Resultados da avaliação *ex ante*: diagnóstico do problema e desenho da política pública

Tipo de avaliação	Resultados da análise	Conclusões
Avaliação do diagnóstico	Diagnóstico do problema parcialmente estruturado, com lacunas na identificação do problema, limitações na identificação de causas e consequências e fragilidades no alinhamento com demandas da população e prioridades governamentais.	O diagnóstico confirmou a relevância do problema público justificando a intervenção estatal. Essa atuação está alinhada às metas e compromissos internacionais, especialmente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Contudo, a forma como o problema foi institucionalizado ainda apresenta fragilidades. Existem lacunas, como a ausência de ferramentas estruturadas para identificar de maneira clara o problema central, as suas causas e consequências. Além disso, não foram adotadas práticas de escuta ativa da população.
Avaliação do desenho	Modelo lógico com lacunas na definição de seus elementos e carecendo de encadeamento lógico e vinculação de metas e indicadores claros e mensuráveis a cada um de seus elementos.	O modelo lógico apresenta um fluxo mal definido, com ausência de encadeamento lógico entre seus elementos. Foram constatadas falhas na identificação dos elementos constitutivos do modelo, especialmente quanto à delimitação de insumos, processos, produtos, resultados e impactos. Os insumos estão parcialmente identificados e formalizados, não atendendo integralmente aos critérios de descrição documental, justificativa técnica e previsão institucionalizada. Os resultados e impactos previstos são vagos, não mensuráveis e/ou sem indicadores associados. Ademais, não foram definidos indicadores de insumos e processos, o que compromete o controle gerencial da política e a identificação tempestiva de gargalos na execução.
	Inexistência de ação orçamentária específica para execução da Rede Nascer.	Como a política ainda se encontra em fase de formulação, o levantamento das despesas específicas relacionadas à sua implementação não foi finalizado até o momento da avaliação. Ainda assim, a SES indicou a ação orçamentária que abrangerá os gastos relacionados à saúde materno-infantil. Entretanto, essa programação orçamentária apresenta caráter genérico, permitindo a utilização dos recursos para diversas finalidades na área da saúde. Tal situação compromete a transparência na aplicação dos recursos e fragiliza os mecanismos de <i>accountability</i> .
	Mecanismos de governança e gestão apenas parcialmente implementados, apresentando fragilidades na sua integração.	A efetividade da Rede Nascer é comprometida por fragilidades na definição dos agentes responsáveis, na articulação entre áreas do SUS e da SES, na qualidade e integração dos sistemas de informação (falta de interoperabilidade), bem como na gestão de riscos, na transparência e na participação social. Esses desafios reforçam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de coordenação, monitoramento e governança, de modo a viabilizar o alcance dos objetivos centrais da política, em especial a redução da mortalidade materna.
	Ausência de mecanismo estadual permanente de monitoramento e avaliação de políticas públicas que consolidam a institucionalização das políticas públicas.	A política encontra-se formalmente institucionalizada, no entanto, apresenta fragilidades decorrentes da ausência de um detalhamento técnico-operacional mais preciso e da falta de articulação interinstitucional durante sua concepção.

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório de Avaliação de Política Pública TCE-GO (2025).



Com base nos resultados da avaliação, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás expediu um conjunto de recomendações direcionadas à Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Economia (Economia/GO), e Assembleia Legislativa (Alego):

Quadro 2 – Recomendações expedidas pelo TCE-GO em decorrência da avaliação de política pública

SES/GO	Economia/GO	Alego
- revisar e atualizar o diagnóstico do problema; - revisar o modelo lógico da Rede Nascer; - desenvolver/definir indicadores adequados aos objetivos da política; - implementar painel de monitoramento dos indicadores mínimos de qualidade da Rede Nascer; - promover capacitação direcionada aos servidores envolvidos na formulação de políticas públicas, com ênfase na elaboração de diagnóstico de problema e desenho de política pública; - institucionalizar estruturas de governança e gestão; - elaborar o plano de implementação e monitoramento da política pública; - formalizar agenda para diagnosticar e solucionar os problemas de interoperabilidade dos sistemas de informação de saúde.	viabilizar a inclusão, no Plano Plurianual (PPA), do novo produto relacionado à Rede Nascer, bem como da ação orçamentária específica “Atendimento especializado para a Rede Nascer” na Lei Orçamentária Anual (LOA).	criar grupo de trabalho visando à discussão e, posterior, regulamentação e concretização do Sistema Permanente de Monitoramento e Avaliação de políticas públicas previsto no art. 30-A da Constituição do Estado de Goiás.

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Relatório de Avaliação de Política Pública TCE-GO (2025).

5 Análise e discussão dos resultados

Este capítulo dedica-se à análise e interpretação dos dados e informações coletados, conectando os fundamentos teóricos sobre o controle externo e a avaliação de políticas públicas com os resultados práticos da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) junto à Política de Atenção à Saúde Materno-Infantil, a Rede Nascer.

Com base nesse escopo, a presente pesquisa buscou responder ao problema sobre como a avaliação de políticas públicas realizada pelo TCE-GO pode atuar como um indutor de melhorias na atenção à saúde materno-infantil em Goiás.

Para tanto, parte-se da premissa de que a política pública deve ser pensada com o objetivo de refletir os valores e prioridades da sociedade, o que pode variar desde a redução da desigualdade econômica até a melhoria da saúde pública ou a promoção do desenvolvimento sustentável (IPEA, 2024). Sob essa perspectiva, políticas públicas transversais, especialmente na área da saúde, estruturadas em rede, proporcionam o desenho e a implementação de um sistema de cuidado integrado e especializado, permitindo que os serviços de saúde atendam de forma mais eficaz às necessidades da população em diferentes áreas (CARDOSO, 2025).

No que tange aos resultados, a avaliação da Rede Nascer em Goiás demonstrou um movimento proativo do Tribunal. A avaliação não se limitou a apontar falhas, mas propôs

recomendações e estabeleceu um diálogo com as partes interessadas, visando ao aprimoramento da política. Diante disso, os resultados revelam avanços institucionais relevantes, como a formalização normativa da política e o reconhecimento da mortalidade materno-infantil como problema público prioritário. Outrossim, a vinculação da política aos compromissos assumidos na Agenda 2030 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) indica uma orientação estratégica alinhada às metas globais de desenvolvimento.

Contudo, os resultados também revelam fragilidades significativas na estruturação técnica e operacional da política. A ausência de desenho e modelo lógico bem definido, com metas e indicadores claros e mensuráveis, pode comprometer a coerência da proposta e dificulta tanto o monitoramento quanto a mensuração dos resultados e impactos esperados.

Nesse contexto, o desenho da política constitui um elemento essencial para sua formulação e implementação eficaz. É possível dizer que os principais estágios da construção de políticas públicas incluem o diagnóstico do problema e o desenvolvimento do seu desenho. Este processo abrange etapas como a formulação de estratégias para construção de legitimidade, a implementação, o monitoramento, a avaliação e o controle (BRASIL; IPEA, 2018b).

Por conseguinte, na abordagem de desenho é fundamental a análise do modelo lógico da política pública. A construção dessa ferramenta é uma proposta para organizar as ações de uma política de forma alinhada aos resultados esperados. Por isso, é considerado um instrumento para explicitar a teoria do programa, logo a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com a política. Especialmente, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder à avaliação *ex ante* de programas, visando ao aperfeiçoamento da política (BRASIL; IPEA, 2010).

Outro aspecto relevante da análise refere-se à ausência de mecanismos efetivos de escuta ativa da sociedade. Como destacam Catanante *et al.* (2017), ouvir a população constitui um princípio ético fundamental para que as políticas públicas respondam às necessidades e aspirações legítimas dos cidadãos. Nesse contexto, diante dos compromissos assumidos no âmbito do ODS 3, reafirma-se no Brasil o papel estruturante do Sistema Único de Saúde (SUS) como um sistema universal e equitativo, que compreende a saúde como um direito social garantido a todos e um dever do Estado. Dessa forma, a participação social é elemento importante na formulação de políticas, ultrapassando uma concepção meramente assistencial e reafirmando o exercício pleno e consciente da cidadania.

A avaliação também evidenciou, conforme apontado no diagnóstico situacional, falhas no sistema de regulação, as quais podem comprometer a oferta de cuidado integral a gestantes, puérperas e crianças. Esse achado converge com estudos realizados no contexto brasileiro, que indicam que a regulação constitui um componente crítico nas redes de atenção à saúde, podendo configurar-se como um fator limitante ao acesso oportuno e adequado aos serviços (SARAIVA; GONDINHO, 2022; SILVA; MOREIRA, 2021). Desse modo, os sistemas de regulação devem ser compreendidos como instrumentos fundamentais para assegurar a equidade, a integralidade, a acessibilidade e a compatibilidade entre a oferta assistencial e as necessidades da população (VILARINS; SHIMIZU; GUTIERREZ, 2012).



Inserida nesse contexto, a interoperabilidade dos sistemas de informação em saúde emerge como elemento estratégico para aprimorar a regulação, qualificar o atendimento e fortalecer a articulação entre os diferentes níveis de atenção. Definida como a capacidade de distintos sistemas trocarem dados de forma segura, preservando seu significado original (KOUROUBALI; KATEHAKIS, 2022), a interoperabilidade é condição indispensável para a continuidade do cuidado e a promoção da transparência no Sistema Único de Saúde (SUS). Diante do exposto, torna-se imprescindível a formalização de uma agenda institucional voltada ao diagnóstico e à solução de problemas de interoperabilidade, conforme recomendado pelo TCE-GO.

No tocante ao aspecto orçamentário e financeiro, a avaliação identificou a ausência de uma ação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) destinada à saúde materno-infantil. Considerando que é por meio das autorizações de despesa previstas na LOA que os órgãos setoriais executam as políticas públicas sob sua responsabilidade (IPEA, 2018, p. 119), essa omissão representa um obstáculo relevante à implementação efetiva da política. Dessa maneira, o grau de viabilidade de uma política pública para alcançar seus resultados esperados está, em grande medida, condicionado à disponibilidade e previsibilidade de recursos financeiros (MOREIRA, 2024). Como esses recursos são escassos e finitos, sua alocação e distribuição refletem, na prática, as prioridades do governo e viabilizam a concretização das ações planejadas (BRASIL *et al.*, 2023).

Outrossim, acerca da governança da Rede Nascer, identificou-se que alguns mecanismos de governança e gestão se encontravam apenas parcialmente implementados, apresentando problemas e falta de articulação. Tais lacunas demandam aprimoramentos, especialmente no que se refere à coordenação e ao monitoramento da política, de modo a viabilizar o alcance de seus objetivos centrais. Mais do que um conjunto de instrumentos técnicos, a governança assume papel estratégico na condução das políticas públicas, representando uma nova racionalidade na administração pública, fundamentada em princípios como transparência, eficiência, participação, integridade e responsabilização (WAQUIN; LIMA; LIRA, 2025).

Essas fragilidades apontadas revelam a ausência de um sistema estruturado e contínuo de monitoramento e avaliação, que é importante não só para o fortalecimento da cultura de avaliação na administração pública estadual, como também para o aperfeiçoamento constante das políticas públicas, ao promover o alinhamento efetivo entre planejamento, execução e resultados (LÜBKE; BITENCOURT, 2024; DENIS, 2010). Trata-se, por isso, de uma estratégia fundamental para a construção de políticas mais eficazes, sustentáveis e responsivas às demandas da sociedade.

Assim, a utilização de evidências no processo de formulação da política pública pode colaborar com a efetividade da ação estatal (CAVALCANTE, 2023). Sob essa perspectiva, os Tribunais de Contas (TC) podem contribuir diretamente para esse aprimoramento ao oferecer subsídios técnicos robustos à gestão, antecipando riscos e fragilidades e promovendo o aperfeiçoamento do ciclo de políticas públicas.

Com base nessa lógica, a teoria sobre a função social dos TCs e seu papel como ator na melhoria das políticas (CHADID, 2019; LIMA, 2023) materializa-se na forma como o Tribunal goiano conduziu a avaliação da Rede Nascer. Destarte, a atuação do TCE-GO alinha-se aos preceitos da avaliação de políticas públicas, que buscam não apenas fiscalizar, mas, sobretudo, aprimorar a qualidade do gasto e a efetividade dos serviços prestados à sociedade (BRASIL; IPEA, 2018b).

Dessa maneira, iniciativas como avaliação de políticas públicas realizadas por um órgão de controle externo, reforçando sua função indutora e articuladora, podem fortalecer estratégias participativas e democráticas seja no planejamento, implementação, avaliação e controle, que visem à comunicação dialógica e a coordenação de ações complementares e coincidentes na produção de resultados integrados diante das expectativas dos atores e dos resultados esperados (NOGUEIRA NETO, 2015).

Portanto, ao identificar as fragilidades da Rede Nascer e, fundamentalmente, ao propor recomendações e monitorar sua implementação, o Tribunal contribui diretamente para o aperfeiçoamento da política, promovendo uma governança mais eficaz e, em última instância, impactando positivamente a qualidade dos serviços de saúde oferecidos às mães e crianças no estado.

6 Considerações finais

A Avaliação da Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil, conduzida pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, com base nas diretrizes estabelecidas pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), evidencia a importância crescente da atuação dos órgãos de controle externo como agentes indutores do aprimoramento das políticas públicas.

Os benefícios decorrentes das ações de controle externo, especialmente no caso da Avaliação de Política Pública de caráter *ex ante*, proporcionam ganhos significativos que transcendem os aspectos financeiros, englobando ajustes e aprimoramentos no desenho das políticas antes mesmo de sua implementação, promovendo maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

A análise da Rede Nascer permitiu identificar avanços relevantes, como a institucionalização da política e o reconhecimento da mortalidade materno-infantil como um problema público prioritário, em consonância com os compromissos assumidos nos planos nacional e internacional. Por outro lado, foram evidenciadas fragilidades que podem comprometer sua efetividade, especialmente no que se refere à coerência do modelo lógico, à articulação interinstitucional, à ausência de metas e indicadores adequados, à indefinição orçamentária específica e à carência de mecanismos robustos de governança.

Nesse sentido, destacam-se como principais benefícios da avaliação: melhoria do desenho da política analisada; estímulo à melhoria contínua e à efetividade de seus resultados e impactos, bem como a sua maior sustentabilidade; melhoria do ciclo de política pública;



disseminação da cultura de avaliação; aprimoramento na orientação da tomada de decisão; maior acurácia na formulação de estratégias e ações em saúde; além de intervenções mais assertivas no contexto dos serviços de saúde da rede materno-infantil.

As recomendações formuladas visam, portanto, não apenas induzir melhorias em relação aos aspectos técnicos e operacionais da política avaliada, mas também consolidar uma cultura institucional de melhoria contínua e incremental, baseada em evidências e na escuta qualificada da sociedade. A adoção sistemática de metodologias avaliativas pelo controle externo, sobretudo com foco colaborativo, representa uma oportunidade estratégica para ampliar o impacto das políticas públicas e qualificar as entregas do Estado à população.

Por fim, os achados desta avaliação poderão subsidiar futuras ações de acompanhamento, como o monitoramento da implementação das recomendações, bem como avaliações subsequentes da política após alguns anos de sua execução. Além disso, a experiência e o conhecimento acumulados com este trabalho oferecem subsídios importantes para a replicação e aprimoramento da metodologia em outras áreas temáticas, fortalecendo o papel do controle externo na indução de políticas públicas mais efetivas, equitativas e sustentáveis.

Evaluation of the Maternal and Child Health Policy in Goiás: the driving role of the Court of Audit in advancing the Sustainable Development Goals (SDGs)

Abstract: The article aims to analyze the evaluation of the State Policy for Maternal and Child Health Care conducted by the Court of Accounts of the State of Goiás (TCE-GO), based on NBASP 9020 and considering specialized literature. This qualitative and descriptive research employed document analysis to examine the TCE-GO's role as a driving force for improvements in public policy. The results highlight the importance of *ex ante* evaluation in enhancing the design and implementation of public policies, such as maternal and child health care, especially in view of the commitments established under Sustainable Development Goal 3 (SDG 3), which seeks to ensure healthy lives and promote well-being for all. The study contributes to strengthening external control as a catalyst for improving public policies.

Keywords: Evaluation. SDG. Public policy. External audit.

Referências

BERNARDINO, F. B. S.; GONÇALVES, T. M.; PEREIRA, T. I. D.; XAVIER, J. S.; FREITAS, B. H. B. M. D.; GAÍVA M. A. M. Tendência da mortalidade neonatal no Brasil de 2007 a 2017. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, p. 567-578, 2022.

BRASIL, F. G.; PERES, U. D.; MACHADO, G. S.; GARCIA, F. J. M. Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). *Revista de Administração Pública*, v. 57, n. 5, p. e2022-0394, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220394>.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon. Carta de Cuiabá. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, V, 2016. *Anais...* [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Carta-de-Foz-do-Igua%C3%A7u-I-CITC.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Avaliação de Políticas Públicas* – Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Avaliação de Políticas Públicas* – Guia prático de análise ex ante. Brasília, 2018b. v. 2. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Nota Técnica nº 06/2010*. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/Oc862728-553c-4957-9f2d-460eac91b22e>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ipea, 2018c. Disponível em: [180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/items/Oc862728-553c-4957-9f2d-460eac91b22e). Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Revisão teórica e empírica de modelos de avaliação para avaliação de políticas públicas e desigualdades regionais*. Relatório Técnico. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/nucleo-de-inteligencia-regional/produto-6_1_revisao-de-modelos-ex-ante-para-avaliacao-de-politicas.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Rui Barbosa. *NBASP 9020*. Avaliação de Políticas Públicas, 2021. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de Vigilância do Óbito Infantil e Fetal e do Comitê de Prevenção do Óbito Infantil e Fetal*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/publicacoes/manual-de-vigilancia-do-obito-infantil-e-fetal-e-do-comite-de-prevencao-do-obito-infantil-e-fetal/view>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria GM/MS nº 5.530*. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 3, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede Alyné. Brasília, 2024. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt5350_13_09_2024.html. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial de Controle de Políticas Públicas*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 8 jul. 2025.

CARDOSO, R. O. *Avaliação da Política de Regionalização: elementos para o desenho de uma Rede de Atenção à Saúde como suporte ao enfrentamento da violência sexual no Ceará*. 2025. 131 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Política Pública) – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Política Pública, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

CATANATE, G. V.; HIROOKA, L. B.; PORTO, H. S.; BAVA, M. C. G. G. C. Participação social na Atenção Primária à Saúde em direção à Agenda 2030. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 12, p. 3965-3974, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.24982017>.

CAVALCANTE, M. V. M. Políticas públicas baseadas em evidências: a atuação da advocacia pública na formulação de políticas públicas baseada em evidências. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 7, n. 1, p. 115-127, 2023.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CHADID, R. *A função social do Tribunal de Contas no Brasil*. As Redes de Atenção à Saúde. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COUTINHO, D. M. O horizonte de atuação dos Tribunais de Contas no contexto da nova LINDB. *Revista do IBEDAFT*, ano 4, v. 1, p. 65-89, jun./jul. 2023.

DENIS, J. Institucionalização da avaliação na administração pública. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 10, p. s229-s333, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1519-38292010000500020>.

FIRME, T. P.; LETICHEVSKY, A. C.; DANNEMANN, Â. C.; STONE. Evaluation culture and evaluation policy as guides to practice: reflections on the Brazilian experience. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 17, p. 169-180, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/hkbBGWg5TBzh7tn96nK5Qyz/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 7 jul. 2025.



FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS-JÚNIOR, R. A. D. O. Mortalidade materna evitável enquanto injustiça social. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 20, p. 607-614, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-93042020000200016>.

GAIVA, M. A. M.; FUJIMORE, E.; SATO, A. P. S. Maternal and child risk factors associated with neonatal mortality. *Texto contexto-enferm.*, v. 25, n. 4, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-07072016002290015>.

GOIÁS. Comissão Intergestores Bipartite. *Resolução CIB nº 259, de 23 de outubro de 2024*. Institui a Rede Nascer em Goiás. Disponível em: https://goias.gov.br/saude/wp-content/uploads/sites/34/files/cib/resolucoes/2024/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20259.2024%20%20Aprova%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rede%20Nascer%20em%20Goi%C3%A1s_.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

GOIÁS. *Lei estadual nº 22.304, de 3 de outubro de 2023*. Institui a Política Estadual de Atenção à Saúde Materno-Infantil. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/107831/pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Observatório de Políticas Públicas – Mortalidade Infantil*. Disponível em: <https://observatoriopp.tce.go.gov.br/mortalidade-infantil/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Observatório de Políticas Públicas – Mortalidade Materna*. Disponível em: <https://observatoriopp.tce.go.gov.br/mortalidade-materna/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Plano de Fiscalização do TCE-GO Biênio 2023-2024*. Goiânia, 2023. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/117455/121826/Plano+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+2023-2024/188d3656-e691-4738-bfdc-da2b99e1e2aa> Acesso em: 8 jun. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Portaria nº 687/2024-GPRES*. Designa equipe de fiscalização para realização de Avaliação de Política Pública. Goiânia, 2024. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=23024>. Acesso em: 10 jul. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Resolução Administrativa nº 19/2022*. Dispõe sobre a estrutura organizacional e competências dos órgãos e unidades organizacionais do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Goiânia, 2022. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=15480> Acesso em: 10 jul. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Resolução Normativa nº 02/2024*. Dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para avaliação de políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Goiânia, 2024. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=19984>. Acesso em: 8 jun. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Serviço de Avaliação e Inovação de Políticas Públicas*. Avaliação da Política Estadual de Atenção à Saúde Materno Infantil. Relatório de Avaliação de Política Pública. Goiânia – GO. 2025.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Ed.). *Routledge Handbook of Policy Design*. Nova Iorque: Routledge, 2018. p. 3-19.

IOCKEN, S. N. *Políticas públicas: o controle do tribunal de contas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

KOUROUBALI, A.; KATEHAKIS, D. G. Policy and Strategy for Interoperability of Digital Health in Europe. In: OTERO, P.; SCOTT, P.; MARTIN, S. Z.; HUESING, E. (Ed.). *MEDINFO 2021: One World, One Health – Global Partnership for Digital Innovation*. 2022. v. 290. Disponível em: <https://ebooks.iospress.nl/doi/10.3233/SHTI220209>. Acesso em: 15 jun. 2025.

LIMA, E. C. P. *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum 2023.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; LUI, L. Desenho de políticas públicas: análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. *Teoria e pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 31, n. 3, p. 24-49, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/257122/001166655.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 jul. 2025.

LÜBKE, M. Y. S.; BITENCOURT, C. M. A insuficiência do planejamento orçamentário como planejamento de políticas públicas. *Sequência*, Florianópolis, v. 45, n. 98, p. e103712, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/9SvNRCY4gKmCzhjbrdRP4sv/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MACHADO, B. R. S.; HERMANY, R. A governança multinível e o controle externo em políticas públicas de saúde no âmbito local: a possibilidade indutora dos pareceres do Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 388-414, 2022.

MENDES, E. V. *As redes de atenção à saúde*. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

MORAES, K. I. M. *Programação das políticas públicas e o exercício do controle externo na fase de prestação de contas*. Guarujá: Científica Digital, 2024. 131 f.

MOREIRA, T. M. *Avaliação de políticas públicas pelos órgãos de controle: os modelos federais e o caso gaúcho*. 2024. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

MOTTA, C. T.; MOREIRA, M. R. O Brasil cumprirá o ODS 3.1 da Agenda 2030? Uma análise sobre a mortalidade materna, de 1996 a 2018. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, n. 10, p. 4397-4409, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212610.10752021>.

MOTTA, F.; GODINHO, H. H. A. M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Rev. Eurolatin. de Derecho Adm.*, Santa Fé, v. 12, n. 1, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/14191/20094>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MOTTA, F.; GODINHO, H. H. A. M. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. *Conjur*, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

NOGUEIRA NETO, A. L. *Gestão de políticas públicas intersetoriais: uma análise da Política Nacional de Promoção da Saúde*. 158 f. 2015. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva Pública) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20643/1/2015_Ant%3b4nioLeopoldoNogueiraNeto.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde*. 10. rev. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

RIBEIRO, S. A. *Assistência ao ciclo gravídico puerperal em municípios de faixa de fronteira do estado do Paraná*. 2017. 139 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública em Região de Fronteira, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2017.

SARAIVA, A. M. S.; GONDINHO, B. V. C. Os desafios da regulação do acesso no Sistema Único de Saúde: uma revisão integrativa. *JMPHC – Journal of Management & Primary Health Care*, v. 14, n. spec, p. e039-e039, 2022. ISSN 2179-6750.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, M. F.; MOREIRA, M. C. N. Dilemas na regulação do acesso à atenção especializada de crianças com condições crônicas complexas de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, p. 2215-2224, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232021266.11992019>.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2015. Disponível em: <http://docs.un.org/en/A/RES/70/1>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UNITED NATIONS. *Global Sustainable Development Report*. Department of Economic and Social Affairs, New York, July 2016. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328Global%20Sustainable%20development%20report%202016%20\(final\).pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328Global%20Sustainable%20development%20report%202016%20(final).pdf). Acesso em: 8 jul. 2025.



VILARINS, G. C. M.; SHIMIZU, H. E.; GUTIERREZ, M. M. U. A regulação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. *Saúde em Debate*, v. 36, p. 640-647, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2012.v36n95/640-647/pt>. Acesso em: 17 jul. 2025.

WAQUIM, L. J.; LIMA, I. M. B. C.; LIRA, L. A. R. Governança e políticas públicas no estado do Maranhão: o caso do Programa Mais Renda. *Lumen et Virtus*, v. 16, n. 48, p. 4824-4836, 2025. DOI: <https://doi.org/10.56238/levv16n48-021>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Trends in Maternal Mortality: 1990-2015: estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*. Geneva: WHO, 2015. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/193994/WHO_RHR_15.23_eng.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

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

PAIVA, Isadora Ayres Arantes de; SOUSA, Gláucia Renata de. Avaliação da Política de Saúde Materno-Infantil em Goiás: o papel indutor do Tribunal de Contas no avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 51-71, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART03.GO.



EFICIÊNCIA DO PROJETO LEAN NAS EMERGÊNCIAS NA REDE HOSPITALAR DO SUS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA UTILIZANDO DEA-SBM E ÍNDICE DE MALMQUIST

Sinézio Fernandes Maia

Professor Titular com Pós-Doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/RS (2009). Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco/PE (2001). Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa/MG (1996). Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Maringá/PR (1992). Desde 2002, é Professor da Universidade Federal da Paraíba/PB – Departamento de Economia. Tem atuado em pesquisas na área de economia aplicada e atualmente tem dado ênfase em modelagens econométricas de série de tempo em mercado de capitais.

Marcio Fernando Sueth da Silva

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2009. Graduado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e em Ciências Contábeis. Especialista em Auditoria Financeira pela UnB. Mestre em Ciências Militares e Mestre em Economia do Setor Público pela UFPB. No TCU, participou de auditorias nas mais diversas áreas de governo, incluindo nas Contas de Governo. Atuou ainda à frente da Coordenação-Geral do Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (Focco-PB) e da Secretaria Executiva das Redes de Controle da Gestão Pública. Atualmente faz parte do corpo de auditores do Brasil destacados para realizar auditorias na ONU.

Resumo: Diante das restrições fiscais e da necessidade de aprimorar a alocação de recursos no SUS, este artigo analisa os efeitos do Projeto Lean nas Emergências sobre a eficiência técnica e a produtividade de hospitais públicos entre 2019 e 2023. Adotam-se os modelos DEA-SBM e o Índice de Malmquist aplicados a dados secundários do DATASUS. Os resultados indicam aumento médio de 51% na eficiência técnica e crescimento da produtividade total dos fatores, impulsionado por inovações. Hospitais menores, especialmente das regiões Sul e Sudeste, apresentaram melhor desempenho. Apesar dos avanços, 62,4% das unidades ainda operam abaixo da fronteira de eficiência. Estima-se que ganhos modestos de eficiência podem gerar economias superiores a R\$3,5 bilhões por ano, reforçando a necessidade da adoção de estratégias de gestão que promovam maior eficiência na alocação de recursos, com base em evidências e instrumentos de avaliação robustos.

Palavras-chave: Eficiência hospitalar. Lean Healthcare. DEA-SBM. Índice de Malmquist. SUS.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Metodologia e base de dados – 4 Resultados – 5 Discussão dos resultados – 6 Consideração finais – Referências

1 Introdução

O Brasil enfrenta um cenário desafiador para o financiamento da saúde pública, marcado pela estagnação da despesa federal *per capita* com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e pela crescente participação de estados e municípios no custeio do sistema. Entre 2013 e 2022, a despesa da União com saúde cresceu apenas 0,8% ao ano em termos reais *per capita*, ao passo que as esferas subnacionais expandiram seus gastos em 3,3%

ao ano. Tal dinâmica revela um processo de descentralização não coordenada e de pressão crescente sobre os entes locais, comprometendo a sustentabilidade e a equidade do Sistema Único de Saúde (SUS). A isso se somam fatores estruturais, como o envelhecimento da população e a alta prevalência de doenças crônicas, que ampliam a demanda por serviços mais complexos e custosos.

A precariedade dos serviços de saúde pública reflete, em grande medida, as profundas desigualdades sociais e regionais que ainda persistem no país. Populações mais vulneráveis, sobretudo em áreas periféricas e em regiões historicamente desassistidas, enfrentam barreiras estruturais no acesso a um atendimento digno e oportuno, o que agrava a exclusão social e compromete direitos fundamentais.

Por outro lado, políticas públicas voltadas à melhoria da eficiência e da equidade no uso dos recursos do SUS tornam-se instrumentos estratégicos não apenas para o fortalecimento da saúde pública, mas também para a promoção da justiça social e a redução das assimetrias no cuidado em saúde. Nesse contexto, destaca-se o Projeto Lean nas Emergências, concebido pelo Ministério da Saúde em parceria com o Hospital Sírio-Libanês, no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS (Proadi-SUS).

Inspirada na filosofia japonesa Lean, originalmente aplicada à indústria, a metodologia visa otimizar processos, reduzir desperdícios e melhorar a produtividade assistencial nos serviços de urgência e emergência hospitalar. A aplicação da filosofia Lean ao ambiente hospitalar, denominada Lean Healthcare, tem se revelado uma alternativa promissora para o aprimoramento dos processos assistenciais, especialmente em um contexto de escassez de recursos e crescente exigência social por serviços de qualidade.

Apesar da crescente adoção do Projeto Lean nas Emergências por hospitais públicos brasileiros, os estudos empíricos que avaliem, de forma sistemática e rigorosa, seus efeitos sobre a eficiência e produtividade hospitalar ainda são escassos. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva preencher essa lacuna por meio da aplicação integrada da metodologia de Análise Envolvória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), modelo *Slacks-Based Measure* (SBM), combinada ao Índice de Malmquist (IM). Essa abordagem permite mensurar tanto a eficiência técnica das unidades hospitalares quanto sua evolução temporal, decomposta em efeitos de mudança tecnológica (*frontier-shift effect*) e de mudança da eficiência (*catch-up effect*), conforme proposto por Färe *et al.* (1994).

O objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar, sob uma perspectiva quantitativa, a eficiência técnica e a produtividade dos hospitais da rede pública brasileira que participaram do Projeto Lean nas Emergências, no período de 2019 a 2023. A relevância deste estudo se manifesta tanto no plano teórico, ao contribuir para a literatura sobre avaliação de políticas públicas e análise de eficiência hospitalar, quanto no plano aplicado, ao fornecer evidências empíricas que possam subsidiar gestores e formuladores de políticas na tomada de decisões estratégicas. A investigação também dialoga com a agenda de sustentabilidade fiscal e modernização do Estado, ao propor uma metodologia robusta para avaliar o retorno das iniciativas de melhoria da gestão no SUS.



A aplicação de metodologias quantitativas permite não apenas mensurar o desempenho e a produtividade das unidades hospitalares, mas também gerar evidências objetivas sobre o impacto de programas governamentais na eficiência do Sistema Único de Saúde. Tais resultados possuem relevância prática para os órgãos de controle externo, ao fornecer subsídios técnicos para auditorias operacionais e para o monitoramento da efetividade das políticas públicas. Portanto, a pesquisa contribui simultaneamente para o avanço da literatura sobre eficiência no setor público e para o fortalecimento da governança no Estado brasileiro, oferecendo uma base empírica que pode orientar tanto gestores quanto instituições fiscalizadoras na formulação de estratégias voltadas à redução de desperdícios e desigualdades no acesso aos serviços de saúde.

2 Fundamentação teórica

A eficiência na gestão dos recursos públicos em saúde tornou-se ainda mais relevante diante das crescentes limitações orçamentárias, da complexidade do financiamento do SUS e das profundas desigualdades sociais e regionais que caracterizam o país. Em um sistema que busca garantir acesso universal e equitativo, compreender os fatores que condicionam a performance hospitalar é essencial para identificar como a escassez de recursos e a assimetria de infraestrutura entre regiões influenciam a capacidade produtiva das unidades de saúde. Nesse sentido, a avaliação da eficiência não deve se restringir apenas à ótica econômica, mas também considerar os efeitos da desigualdade na alocação e uso dos recursos públicos.

A literatura nacional e internacional tem avançado na aplicação de métodos quantitativos, como a Análise Envoltória de Dados (DEA), capazes de mensurar eficiência e produtividade sob contextos heterogêneos. Assim, esta seção revisa os fundamentos teóricos sobre o SUS, os conceitos de eficiência técnica e produtiva, e os modelos DEA e Malmquist, destacando seu potencial para avaliar políticas públicas que busquem racionalizar o gasto hospitalar e, simultaneamente, reduzir disparidades regionais no acesso e na qualidade dos serviços de saúde.

2.1 Sistema Único de Saúde

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a saúde como direito de todos e dever do Estado, organizando o Sistema Único de Saúde com base nos princípios da universalidade, integralidade e equidade. O SUS é estruturado em rede regionalizada e hierarquizada, abrangendo atenção primária, especializada, vigilância e assistência farmacêutica, com participação complementar de entidades privadas sem fins lucrativos. O financiamento ocorre pelas três esferas de governo, com aplicação mínima de 15% da Receita Corrente Líquida (EC nº 86/2015), conforme art. 195 da CF/1988. No exercício de 2023, os recursos aplicados somente pela União no financiamento do SUS totalizaram cerca de R\$145 bilhões.

A principal norma infraconstitucional é a Lei nº 8.080/1990, que regulamenta as ações e serviços de saúde. Contudo, a alocação dos recursos ainda é marcada por ineficiência, burocracia e falta de planejamento, resultando em baixos indicadores de saúde (QUEIROZ *et al.*, 2013). Segundo o Ipea (2022), a participação da União no financiamento das ASPS tem diminuído, elevando a carga sobre estados e municípios. Vieira (2016) alerta para a insustentabilidade do SUS diante do envelhecimento populacional, avanço tecnológico e restrições fiscais.

No âmbito do SUS, todas as unidades hospitalares prestadoras de serviços assistenciais – independentemente de sua natureza jurídica, esfera administrativa ou finalidade lucrativa – devem estabelecer formalmente sua vinculação por meio de contrato firmado com gestor público responsável.

Para Hasle, Nielsen e Edwards (2016), o sistema da saúde sofre com graves crises financeiras, de modo que deve utilizar seus recursos de forma eficiente, para manter-se no orçamento planejado. Além disso, a demanda no setor cresce fortemente, criando a necessidade de tempos mais rápidos de atendimento e processos com maior qualidade. Além disso, a falta de coordenação entre as esferas de governo, a ausência de uma real *accountability* por parte dos gestores responsáveis e a inexistência de incentivos para a eficiência exacerbam esses problemas.

2.2 Projeto Lean nas Emergências

O Projeto Lean nas Emergências, lançado em 2017 no âmbito do Proadi-SUS, visa combater a superlotação e melhorar a eficiência nos atendimentos de urgência e emergência em hospitais públicos e filantrópicos. Sua implementação ocorre por meio da parceria entre o Ministério da Saúde e hospitais de excelência como o Sírio-Libanês e o Moinhos de Vento.

O Proadi-SUS é financiado com recursos de isenção fiscal e visa promover a melhoria das condições de saúde da população, contando com aproximadamente 40 projetos sob a gestão da Secretaria de Atenção à Saúde – SAS/MS. Permite transferência, desenvolvimento e incorporação de novos conhecimentos e práticas em áreas estratégicas para o SUS por meio da execução de projetos de apoio e na prestação de serviços de saúde ambulatoriais e hospitalares, enquadrados em áreas específicas.

Inspirado na filosofia Lean desenvolvida pela Toyota, o Lean Healthcare foi introduzido no setor saúde com o objetivo de eliminar desperdícios e otimizar processos, promovendo agilidade, qualidade e redução de custos (SILBERSTEIN, 2006; GRABAN, 2013). Essa abordagem tem se destacado por auxiliar hospitais a lidar com envelhecimento populacional, doenças crônicas e custos crescentes (WICKRAMASINGHE *et al.*, 2014). Para sua efetividade, exige-se uma mudança cultural e engajamento da liderança (COLLAR *et al.*, 2012).

No contexto brasileiro, o projeto utiliza ferramentas como Kaizen, Mapeamento de Fluxo de Valor, 5S, indicadores como o NEDOCs (*National Emergency Department Overcrowding Scale*) e o LOS (*Length of Stay*), e princípios como a melhoria contínua, fluxo puxado e



mapeamento do valor. Estudos como o de Rocha *et al.* (2023) demonstram impactos positivos, incluindo redução de superlotação e reorganização dos fluxos de pacientes. De acordo com relato dos próprios gestores do Proadi-SUS (BRASIL, 2023), o uso do Kaizen em um hospital pode ser aplicado na reorganização do fluxo de pacientes, melhorando o tempo de atendimento. O MFV tem sido amplamente utilizado para mapear o percurso de um paciente desde a triagem até a alta, eliminando etapas que não agregam valor direto ao atendimento.

Segundo Battaglia e Pinto (2014), a implantação da filosofia Lean no segmento da saúde é inquestionável, seja para melhorar as condições da qualidade dos serviços ofertados, da disposição das equipes, da redução de custos, do tempo de espera, seja também para aumentar a própria segurança do paciente. Na assistência à saúde, sua utilização vem evoluindo de forma consistente e é considerada não apenas como um conjunto de ferramentas operacionais, mas como uma estratégia organizacional que leva ao crescimento da empresa e satisfação dos clientes/pacientes.

Collar *et al.* (2012) ressaltaram que, para que o Lean seja bem-sucedido, é necessário promover uma mudança cultural, abandonando a gestão hierárquica tradicional de “cima para baixo”. Para que a implementação do Lean seja efetiva e sustentável, é fundamental contar com lideranças engajadas e comprometidas com os princípios do Lean desde o início da jornada. Na mesma linha, Santos *et al.* (2020) trazem-nos que a metodologia Lean teve como principal objetivo a eliminação de desperdícios e a maximização da eficiência nos processos produtivos. Com o tempo, a filosofia Lean foi adaptada para diversos setores, incluindo a saúde, em que ganhou o nome de Lean Healthcare.

Conforme apresentado no Lean Summit Saúde (2024), para participar do projeto, os hospitais devem cumprir critérios como número mínimo de leitos, localização em áreas urbanas e estrutura de governança mínima. A implementação ocorre em ciclos de 18 meses, com fases de capacitação, diagnóstico, aplicação de ferramentas e monitoramento contínuo. Até 2023, o projeto beneficiou 208 hospitais, com previsão de expansão para mais 253 unidades até 2026. Resultados relatados incluem a redução de 36% na superlotação, 40% no tempo de espera sem internação e 41% para pacientes internados.

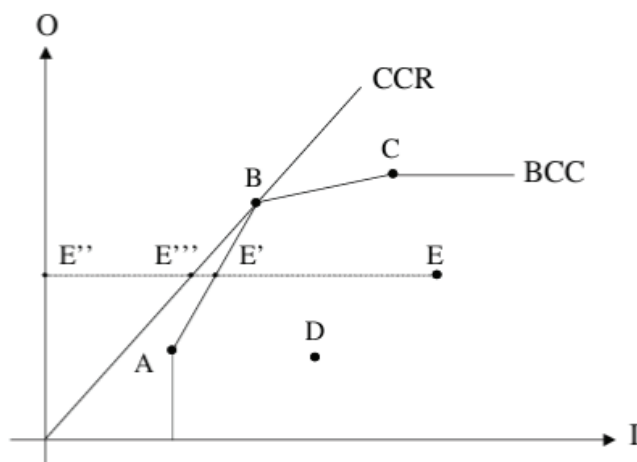
2.3 Método de Análise Envolvória de Dados – DEA

A Análise Envolvória de Dados constitui uma ferramenta não paramétrica baseada em programação linear, amplamente utilizada para mensurar a eficiência relativa de unidades de decisão (DMU), que possuem múltiplos insumos e produtos. Introduzida por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), a técnica foi inicialmente formulada sob a hipótese de retornos constantes de escala (modelo CCR), tendo sido posteriormente expandida por Banker, Charnes e Cooper (1984), para incluir retornos variáveis de escala (modelo BCC).

O método DEA é amplamente utilizado na avaliação de eficiência hospitalar, permitindo comparar instituições com características semelhantes sem a necessidade de especificar uma função de produção prévia. Essa abordagem é particularmente adequada ao setor

público de saúde, dada a complexidade das operações e a multiplicidade de objetivos e restrições. No presente estudo, optou-se pelo modelo orientado a *output*, considerando-se mais adequado ao contexto hospitalar, no qual a meta é maximizar os serviços prestados com os recursos disponíveis. Assim, os hospitais mais eficientes são aqueles que, com igual ou menor volume de insumos, conseguem produzir maior quantidade de atendimentos ou melhores resultados clínicos.

Figura 1 – Representação das fronteiras de eficiência BCC e CCR



Fonte: Modelos DEA BCC e CCR.

No âmbito microeconômico, o modelo DEA tem fortes ligações com os conceitos de eficiência técnica e alocativa. A eficiência técnica reflete a capacidade de uma unidade produtiva em maximizar *outputs* dados os *inputs* disponíveis, enquanto a eficiência alocativa examina a capacidade de utilizar os recursos de maneira que se minimizem custos ou maximizem os retornos em um contexto de preços de mercado.

Tais fundamentos encontram base na teoria da produção, que explora a relação entre fatores de produção e o produto gerado, analisando como as empresas ou organizações podem atingir níveis ótimos de produção dados os recursos escassos. No caso dos hospitais, os *inputs* incluem recursos como leitos, profissionais de saúde e equipamentos, enquanto os *outputs* envolvem serviços como diagnósticos, tratamentos e cirurgias.

A partir da perspectiva microeconômica, o DEA permite avaliar se os hospitais estão utilizando seus recursos de forma eficiente para maximizar o atendimento à população. Além disso, o modelo é capaz de identificar possíveis desperdícios ou subutilizações de recursos, auxiliando na adoção de estratégias de melhoria contínua e na alocação mais eficiente dos insumos, elementos centrais na aplicação do Lean Healthcare.



Nesse contexto, o DEA destaca-se como uma metodologia amplamente utilizada para mensurar produtividade e eficiência técnica, especialmente em unidades que operam com múltiplos recursos e entregam múltiplos serviços, como os hospitais. A adequação do modelo DEA à avaliação de instituições hospitalares tem sido amplamente reconhecida na literatura, conforme demonstrado por estudos como os de Costa, Balbinotto Neto e Sampaio (2014) e Garmatz, Vieira e Sirena (2021), que aplicaram a abordagem a hospitais brasileiros com o objetivo de identificar níveis de eficiência e potenciais de melhoria.

Para a correta aplicação do DEA, alguns critérios mínimos precisam ser observados. Segundo Banker, Charnes e Cooper (1984), é fundamental que as DMU sejam homogêneas, ou seja, que atuem em contextos operacionais semelhantes e tenham objetivos comparáveis. Além disso, é essencial que as variáveis de *inputs* e *outputs* sejam bem definidas e representem com precisão os recursos utilizados e os resultados produzidos por cada unidade. A qualidade e a precisão dos dados são cruciais para garantir resultados válidos.

2.4 DEA Slacks-Based Measure (SBM)

Com o intuito de aprimorar a mensuração da eficiência, Tone (2001) propôs o modelo Slacks-Based Measure (SBM), que incorpora explicitamente as folgas (*slacks*) nos insumos e produtos. Esse modelo supera uma das limitações dos modelos tradicionais, ao reconhecer que a eficiência não depende apenas da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs*, mas também das sobras não aproveitadas de recursos ou de produção aquém do potencial.

No contexto da saúde pública, o DEA-SBM tem sido amplamente adotado para avaliar a eficiência de hospitais, clínicas e outras instituições de saúde. A metodologia permite que gestores e formuladores de políticas identifiquem onde os recursos estão sendo desperdiçados e onde há espaço para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população. O DEA-SBM é formulado matematicamente como um problema de programação linear fracionária.

A função objetivo do modelo minimiza a soma ponderada das folgas nos *inputs* e maximiza a soma das folgas nos *outputs*, sujeita a uma série de restrições lineares que garantem que a DMU avaliada seja comparada com uma fronteira eficiente. Essa formulação permite que o DEA-SBM forneça uma medida de eficiência que considera tanto a eficiência técnica quanto a escala e a alocação eficiente de recursos (TONE, 2001). Nesta pesquisa, optou-se pela versão orientada ao *output*, cuja formulação é expressa na seguinte equação:

Sujeito a:

$$\rho_0^* = \min_{\lambda, s^+} \rho \frac{1}{1 + \frac{1}{S} \sum_{r=1}^S s}$$

$$x_0 \geq X\lambda$$

$$y_0 = Y\lambda - s^+$$

$$\lambda \geq 0, s^+ \geq 0$$

Nesta equação, a função objetivo procura minimizar ρ_0 , que é a medida de eficiência para uma DMU. A função objetivo é dada pela razão, o numerador garante que a eficiência ideal seja igual 1 quando não há folgas (ou seja, quando $s_i^+ = 0$). O termo do denominador representa a média das folgas de todos os *outputs*, acrescidos de uma unidade, sendo as folgas de *output*, as quantidades em que o *output* poderia ser aumentado para melhorar a eficiência da DMU. Quanto maiores forem as folgas s_i^+ , menor será ρ_0 , o que indica uma eficiência menor.

2.5 Índice de Malmquist

O Índice de Malmquist é amplamente reconhecido como uma ferramenta essencial para medir a eficiência produtiva ao longo do tempo, sendo especialmente relevante em contextos como a saúde pública, em que a avaliação de mudanças de eficiência pode orientar políticas públicas mais eficazes. Originalmente desenvolvido por Sten Malmquist (1953) para a comparação de quantidades, o índice foi posteriormente adaptado para a mensuração de mudanças na produtividade por Caves, Christensen e Diewert (1982) e aprimorado nos anos 1990 por Färe *et al.* (1994).

O conceito original de Malmquist estava relacionado à construção de índices de quantidades como razão de funções distância. Färe *et al.* (1994) consolidaram a abordagem ao propor um método não paramétrico baseado na Análise Envolvória de Dados para calcular o Índice de Malmquist. Essa metodologia permite calcular a produtividade sem necessidade de especificar uma forma funcional para a tecnologia, oferecendo uma flexibilidade que é especialmente útil em contextos em que a forma da função de produção é desconhecida ou complexa.

No contexto de hospitais, Kohl *et al.* (2018) destaca que o índice, quando aplicado ao setor de saúde, tem a capacidade de capturar a evolução da eficiência técnica das unidades hospitalares, possibilitando um diagnóstico preciso sobre o impacto de políticas públicas e mudanças institucionais.



Costa *et al.* (2014), em estudo que tratou da eficiência dos estados brasileiros no sistema público de transplante renal, mencionaram que o Índice de Malmquist revelou que, embora houvesse melhorias em alguns estados, outros apresentaram declínio na produtividade, sugerindo ineficiências no uso dos recursos de saúde.

Matematicamente, o Índice de Malmquist é expresso como uma média geométrica de dois índices baseados em diferentes períodos (t e $t+1$):

$$M_0 \left(\frac{x_{t+1}, y_{t+1}}{x_t, y_t} \right) = \left[\frac{D_t(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_t(x_t, y_t)} \times \frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_{t+1}(x_t, y_t)} \right]^{\frac{1}{2}}$$

= Índice de Malmquist de produtividade que mede a variação da produtividade da unidade produtiva entre os períodos t e $t+1$.

= são as funções de distância do período t e $t+1$, que avaliam o quão longe a unidade produtiva está da fronteira eficiente em cada período.

= *outputs* nos períodos t e $t+1$.

= *inputs* nos períodos t e $t+1$.

Aqui, $D_t(X_t, Y_t)$ representa a função de distância, que mede quão próximo uma unidade de produção está da fronteira de produção em determinado período. O produto das funções distância no numerador e denominador permite decompor o índice em dois componentes: mudança de eficiência e mudança tecnológica.

Com relação ao presente estudo, ao decompor as mudanças de produtividade em componentes claros comparando a produtividade dos hospitais em dois períodos distintos 2019 e 2023, a intenção é verificar *insights* valiosos ocorridos nas áreas realmente impactadas pela filosofia Lean Healthcare que passaram por intervenção, seja na adoção de novas tecnologias, seja na melhoria das práticas de gestão.

3 Metodologia e base de dados

O estudo adota uma abordagem quantitativa, com aplicação de métodos estatísticos e matemáticos para a análise da eficiência técnica dos hospitais participantes do Projeto Lean nas Emergências. Fundamenta-se em estudos como os de Costa, Balbinotto e Sampaio (2014) e Fauvrelle e Almeida (2018), que aplicaram a Análise Envolvória de Dados e o Índice de Malmquist a instituições públicas.

A pesquisa foi estruturada em duas etapas. Na primeira, utiliza-se o modelo DEA-SBM, conforme proposto por Tone (2001), para avaliar a eficiência estática das unidades hospitalares. Na segunda, aplica-se o Índice de Malmquist (FÄRE *et al.*, 1994) para mensurar a evolução da produtividade ao longo do tempo. Sendo que os dados utilizados foram extraídos

de fontes secundárias oficiais, especialmente do DATASUS, que reúne registros operacionais de hospitais vinculados ao SUS. A principal justificativa para a utilização do DATASUS reside em sua abrangência, confiabilidade e caráter padronizado de abrangência nacional.

Para caracterizar os hospitais e medir sua performance, foram utilizadas variáveis extraídas de três sistemas integrados: o CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde), o SIH (Sistema de Informações Hospitalares) e o SIA (Sistema de Informações Ambulatoriais). O CNES reúne dados sobre infraestrutura e recursos humanos; o SIH e o SIA fornecem informações sobre produção hospitalar e faturamento.

Quadro 1 – Variáveis selecionadas para aplicação dos métodos de Análise Envolvória de Dados (DEA)

Orientação	Variáveis (total/ano)	Identificação da variável	Fonte dos dados	Estudos correlatos
Input (insumos)	Número total de leitos SUS	LEITOS	CNES	Mota, Oliveira e Vasconcelos (2021); Souza <i>et al.</i> (2016); Silva <i>et al.</i> (2017); Kohl <i>et al.</i> (2019); Garmatz, Vieira e Sirena (2021); Cetin e Bahce (2016).
	Número total de horas hospitalares médicas SUS	HORAS MED	CNES	Lins <i>et al.</i> (2007); Silva <i>et al.</i> (2017); Kohl <i>et al.</i> (2019); Mota, Oliveira e Vasconcelos (2021); Pereira <i>et al.</i> (2021); Cetin e Bahce (2016).
	Número total de horas hospitalares de enfermeiros SUS	HORAS ENF	CNES	Souza <i>et al.</i> (2016); Silva <i>et al.</i> (2017); Kohl <i>et al.</i> (2019); Mota, Oliveira e Vasconcelos (2021); Pereira <i>et al.</i> (2021).
Output (produtos)	Valor total recebido no faturamento hospitalar SUS	SIA_SIH_VALOR	SIA; SIH	Souza <i>et al.</i> (2016); Lins <i>et al.</i> (2007); Pedroso <i>et al.</i> (2012); Silva <i>et al.</i> (2016); Kohl <i>et al.</i> (2019); Mota, Oliveira e Vasconcelos (2021).
	Prox de qualidade	Nr de Sobrevivência	SAI; SIH	Souza <i>et al.</i> (2016); Lins <i>et al.</i> (2007); Asandului, Roman e Fatulescu (2014); Mota, Oliveira e Vasconcelos (2021); Tanelotto <i>et al.</i> (2019).

Fonte: Estruturado pelos autores.

A escolha das variáveis foi pautada nos estudos de Tone (2001) e Färe *et al.* (1994), priorizando-se indicadores amplamente aceitos na literatura. Os insumos selecionados foram: número de leitos SUS, horas médicas e horas de enfermagem. Como produtos, foram utilizados: o valor total faturado e o número de sobreviventes (*proxy* de qualidade). As variáveis adotadas constam do Quadro 1 e foram fundamentadas em estudos correlatos que abordaram de forma semelhante a questão da eficiência hospitalar.

Indicadores de qualidade são cruciais para avaliar não apenas a quantidade de atendimentos, mas também a eficácia e a segurança dos procedimentos realizados. Sem essas variáveis, a análise pode se limitar a medir a eficiência técnica, ignorando resultados clínicos que, muitas vezes, são mais importantes para os pacientes e para a sociedade (TONELOTTO *et al.*, 2019).

A validação da estrutura de variáveis seguiu critérios teóricos para evitar distorções nos resultados. Conforme Banker, Charnes e Cooper (1984), o número de variáveis (*inputs*



+ *outputs*) deve ser no máximo metade do número de DMUs. No presente estudo, com 5 variáveis e 208 DMUs válidas, essa condição foi plenamente atendida. Além disso, evitou-se a exclusão de variáveis correlacionadas, conforme recomendação de Cooper, Seiford e Zhu (2011), que destacam a robustez da DEA ante a multicolinearidade. O foco foi garantir a representatividade do processo produtivo hospitalar, ainda que algumas variáveis pudessem apresentar associação entre si.

Os anos de referência adotados foram 2019 e 2023, contemplando o ciclo de implementação do Projeto Lean nas Emergências, tanto antes quanto após o início da pandemia de Covid-19. O critério de inclusão foi a conclusão completa das etapas do projeto no período em questão, conforme lista oficial divulgada no *site* <https://www.leannasemergencias.com.br/hospitais/>. Inicialmente, foram identificados 231 hospitais. Após verificação com a coordenação do projeto, constatou-se que apenas 208 haviam finalizado todas as etapas até 2023.

As unidades hospitalares analisadas estão distribuídas por todas as regiões do país, com maior concentração no Sudeste (35%), seguido do Nordeste (27%), Sul (19%), Norte (10%) e Centro-Oeste (9%), evidenciando a abrangência nacional do Projeto Lean. Em relação à capacidade instalada, a maioria dos hospitais possui entre 101 e 300 leitos (65%), enquanto 30% têm mais de 300 leitos, e apenas 6% têm até 150 leitos. Essa categorização permite avaliar o impacto da dimensão hospitalar na eficiência e na aplicação das práticas Lean.

Para a realização das análises, primeiramente, utilizou-se o modelo DEA-SBM, orientado a *outputs* e com retornos variáveis de escala (VRS). Tal modelo é adequado ao contexto hospitalar por considerar as folgas entre insumos e produtos, identificando desperdícios ou capacidades não aproveitadas. A orientação a *outputs* foi escolhida por alinhar-se ao objetivo de maximizar os resultados com os recursos disponíveis, ou seja, prestar mais serviços e salvar mais vidas com a mesma estrutura. Já o uso de retornos variáveis de escala se justifica pela heterogeneidade dos hospitais da amostra.

A segunda fase envolveu a aplicação do Índice de Malmquist, que permite avaliar a mudança na produtividade total dos fatores entre os anos de 2019 e 2023. Esse índice é composto por dois elementos: (i) mudança na eficiência técnica (*catch-up*) e (ii) mudança tecnológica (*frontier shift*), o que permite observar tanto o progresso interno das unidades quanto as inovações sistêmicas. O *software* R Studio foi utilizado para processamento dos dados e estimação dos modelos DEA-SBM e Malmquist.

4 Resultados

Para a obtenção dos resultados, foi preciso a realização de alguns ajustes, haja vista a existência da presença de variáveis em diferentes escalas: absolutas (número de leitos, horas médicas) e relativas (sobrevivência). Para garantir consistência, foi adotado o procedimento de normalização dos dados com o objetivo de alinhar todas as variáveis a uma mesma faixa numérica e eliminar distorções no cálculo de eficiência.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis selecionadas para a mensuração da eficiência, 2019

2019		Insumos		Produtos	
Métrica	LEITOS_SUS	HORAS_MEDICOS	HORAS_ENFERM	SIA_SIH_VALOR	TX_SOBEV
Min.	50	493,3	258,0	82.846,00	83,6
1st Qu.	152	3.360,5	9.237,0	978.899,00	91,9
Median	201	5.810,2	16.992,0	1.666.207,00	94,1
Mean	246	9.365,4	19.781,0	2.476.341,00	93,6
3rd Qu.	300	10.459,6	25.990,0	2.948.174,00	95,8
Max.	1.176	63.460,2	97.568,0	16.453.130,00	99,9

Fonte: Elaboração com base nos dados DATASUS.

Nas Tabelas 1 e 2, são abordadas as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na pesquisa. Nelas são apresentados os valores médios, mínimos, máximos, mediana e quartis de cada variável, com o intuito de descrever a variabilidade e as características gerais dos dados em ambos os anos analisados.

Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis selecionadas para a mensuração da eficiência, 2023

2023		Insumos		Produtos	
Métrica	LEITOS_SUS	HORAS_MEDICOS	HORAS_ENFERM	SIA_SIH_VALOR	TX_SOBEV
Min.	45	598,8	211,5	202.861,00	83,0
1st Qu.	162	4.377,7	12.659,9	1.293.416,00	92,3
Median	227	7.391,9	21.821,8	2.022.663,00	94,2
Mean	267	11.150,6	26.395,2	3.045.466,00	93,8
3rd Qu.	320	12.626,0	33.028,0	3.892.310,00	95,6
Max.	1.078	71.276,0	159.007,4	22.719.322,00	99,8

Fonte: Elaboração com base nos dados DATASUS.

Uma análise preliminar das variações positivas observadas tanto nos insumos quanto nos produtos pode indicar uma aparente estabilidade ou correspondência na relação entre entradas e saídas nos processos operacionais dos hospitais participantes do Projeto Lean. No entanto, essa interpretação pode ser limitada ou até mesmo imprecisa, pois as estatísticas descritivas, por si só, não são adequadas para medir a eficiência de maneira robusta. Essas métricas apresentam uma visão estática e agregada dos dados, sem levar em



consideração as interações dinâmicas entre os recursos empregados e os resultados alcançados, tampouco consideram a posição relativa de cada unidade em comparação às demais.

5 Discussão dos resultados

Neste tópico, será feita a apresentação e a análise detalhada dos resultados obtidos a partir da aplicação dos modelos Índice de Malmquist e DEA-SBM. A discussão é conduzida com o objetivo de interpretar os escores de produtividade, de eficiência, e as implicações desses índices no desempenho dos hospitais ao longo do período analisado. As análises também serão realizadas sob as perspectivas da região geográfica na qual se localiza a DMU e do porte dos hospitais participantes do Projeto Lean.

Inicialmente, os resultados médios dos escores de eficiência técnica revelam avanços relevantes no desempenho produtivo das unidades avaliadas. No modelo DEA-SBM, a média dos escores de eficiência aumentou de 0,24 em 2019 para 0,37 em 2023, representando um aumento de 51%, o que demonstra progresso no aproveitamento dos recursos disponíveis. Essa evolução foi acompanhada pela redução das folgas (*slacks*) associadas a variáveis como número de leitos SUS e horas de médicos, sinalizando, assim, um uso mais racional dos recursos disponíveis.

Tabela 3 – Média dos escores obtidos por meio dos métodos DEA-SBM e Índice Malmquist, respectivamente, na mensuração da eficiência dos hospitais participantes do projeto Lean nas Emergências

Anos	eff	slack.Leitos_SUS	slack.Hs_Medico	slack.Hs_Enferm	slack.SIA_SIH_Valor	slack.TX_Sobrev
2019	0.24	0.1	0.11	0.11	0.04	0.16
2023	0.37	0.06	0.1	0.13	0.07	0.16
m	mt	me	e00	e01	e10	e11
0.98	1.04	0.94	1.64	1.56	1.54	1.48

Fonte: Elaboração com base nos resultados do DEA-SBM e Índice Malmquist.

Quanto à análise temporal via Índice de Malmquist, o escore médio global (m) de 0,98 aponta para uma leve regressão da produtividade total dos fatores no período, embora o componente de mudança técnica (mt = 1,04) indique progresso tecnológico. Já a variação na eficiência técnica (me = 0,94) sugere que os hospitais, em média, se afastaram ligeiramente da fronteira de eficiência, apesar do avanço tecnológico.

Já o detalhamento por componentes adicionais – e00 (1,64), e01 (1,56), e10 (1,54) e e11 (1,48) – reforça a heterogeneidade nas trajetórias dos hospitais, sugerindo que parte

significativa dos ganhos de produtividade derivou da incorporação de inovações técnicas, ainda que nem todos os hospitais tenham conseguido adaptar seus processos internos para aproveitar plenamente esse potencial.

5.1 Índice de Malmquist

A análise dos escores do Índice de Malmquist reforça a heterogeneidade no desempenho dos hospitais participantes do Projeto Lean nas Emergências. Observa-se que 37% das unidades apresentaram índices superiores a 1, indicando ganhos de produtividade impulsionados tanto por melhorias na eficiência técnica quanto por avanços tecnológicos. Esse resultado sugere que tais hospitais conseguiram internalizar de forma mais eficaz as práticas propostas pela metodologia Lean, voltadas à reorganização dos fluxos assistenciais e à racionalização dos recursos (BATTAGLIA; PINTO, 2014).

Por outro lado, destaca-se a existência de 14% das unidades com escores inferiores a 0,8, revelando queda de produtividade. Tais resultados refletem limitações estruturais e operacionais mais severas, exigindo intervenções mais específicas, sobretudo em hospitais com menores condições institucionais de resposta às demandas de eficiência e inovação. Tal constatação pode estar relacionada a obstáculos na adoção de inovações ou à subutilização das ferramentas de gestão operacional, conforme já discutido por Santos *et al.* (2020).

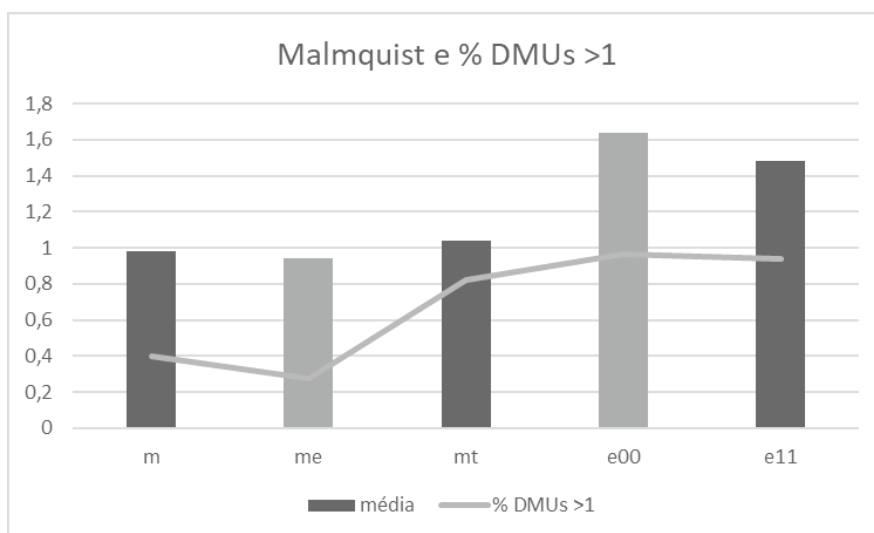
A decomposição do Índice de Malmquist revela que a principal contribuição para os ganhos de produtividade ao longo do período decorreu da mudança tecnológica (mt), com média de 1,04 e 83% das DMU apresentando avanços nesse componente. Esse deslocamento positivo da fronteira de eficiência sugere efeitos benéficos da adoção de inovações organizacionais e tecnológicas alinhadas aos princípios do projeto Lean, conforme indicado na literatura especializada (WICKRAMASINGHE *et al.*, 2014). No entanto, apenas 28% das unidades conseguiram melhorar sua eficiência técnica (me), o que indica dificuldades persistentes na utilização ótima dos recursos disponíveis. Tal descompasso entre inovação tecnológica e eficiência operacional reforça a necessidade de investimentos complementares na reestruturação de processos internos e capacitação das equipes (KOHL *et al.*, 2019).

Complementarmente, análises regionais apresentadas na tabela a seguir demonstram variações relevantes nos escores médios de produtividade, eficiência técnica e mudança tecnológica, refletindo assimetrias estruturais entre as diferentes regiões do país.

A análise regional dos resultados revela que os hospitais das Regiões Sul e Sudeste demonstram os maiores níveis de produtividade, enquanto a Região Norte apresenta os piores desempenhos. Essa disparidade pode estar relacionada a diferenças estruturais, investimentos tecnológicos e capacidade gerencial entre as regiões. Conforme apontado por Costa *et al.* (2014), variações regionais na eficiência hospitalar frequentemente derivam de fatores como qualificação profissional, disponibilidade de recursos, políticas de gestão, infraestrutura, acesso a tecnologias inovadoras, e cultura organizacional.



Gráfico 1 – Percentual de DMUs com escores superiores a 1 para cada componente do Índice de Malmquist



Fonte: Elaboração com base nos resultados do Índice Malmquist.

Os resultados, de uma forma geral, evidenciam que a mudança tecnológica teve papel determinante para os ganhos de produtividade total (m), especialmente em regiões mais desenvolvidas, que apresentam maior capacidade de absorção e implementação de inovações.

A região Sul se destaca com os melhores resultados em todos os indicadores – me de 0,994, m de 0,985 e mt de 0,995 – sugerindo uma combinação virtuosa entre alta eficiência técnica e progresso tecnológico. De forma semelhante, o mt igual a 1 no Sudeste reforça a existência de condições estruturais favoráveis à inovação e manutenção média da produtividade geral.

Tabela 4 – Resultado Índice de Malmquist agrupado por região geográfica do Brasil

Região geográfica	Média de me Eficiência Técnica	Média de mt Mudança Tecnológica	Média de m Produtividade
Centro-Oeste	0,985	0,875	0,837
Nordeste	0,918	0,873	0,810
Norte	0,861	0,889	0,737
Sudeste	0,948	1,000	0,950
Sul	0,994	0,995	0,985
Total geral	0,943	0,944	0,888

Fonte: Elaboração com base nos resultados do Índice Malmquist.

Esses achados são coerentes com a literatura que aponta a influência do contexto socioeconômico e do financiamento público sobre a gestão dos serviços hospitalares (KOHL *et al.*, 2018). Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste registram os menores valores de m (0,737 e 0,810, respectivamente) e me (0,861 e 0,918), indicando limitações operacionais e tecnológicas mais intensas. Tais resultados refletem, provavelmente, barreiras estruturais e dificuldades relacionadas à escassez de recursos físicos e humanos, que comprometem a eficiência e restringem os ganhos de produtividade em contextos regionais mais vulneráveis.

Tabela 5 – Resultado Índice de Malmquist agrupado por faixa de leitos

Faixa de leitos	Média de me Eficiência Técnica	Média de mt Mudança Tecnológica	Média de m Produtividade
101 a 200	0,955	0,948	0,912
201 a 300	0,896	1,013	0,896
51 a 100	1,008	0,484	0,535
Mais de 300	0,954	0,990	0,935
Total Geral	0,943	0,944	0,888

Fonte: Elaboração com base nos resultados do Índice Malmquist.

Sob outra perspectiva, na Tabela 5, as médias do Índice de Malmquist indicam que hospitais da faixa de 51 a 100 e 101 a 200 leitos apresentaram os maiores escores de eficiência técnica ($me = 1,008$ e $0,955$), mas menores mudança tecnológica e produtividade ($m = 0,535$). Isso sugere que, embora esses hospitais otimizem seus recursos atuais, a falta de avanços tecnológicos pode limitar o crescimento sustentável de sua produtividade.

Ademais, hospitais com mais de 300 leitos apresentaram as maiores folgas em insumos ($slack$ leitos = $0,165$, $slack$ médicos = $0,226$), mas ainda assim demonstraram uma média de produtividade superior ($m = 0,935$) no Índice de Malmquist. Esse desempenho positivo em produtividade parece estar relacionado à sua maior capacidade de absorver avanços tecnológicos, evidenciada pela média de mudança tecnológica ($mt = 0,990$).

5.2 DEA-SBM

Para uma avaliação mais abrangente da eficiência hospitalar, os resultados do Índice de Malmquist devem ser analisados em conjunto com os do modelo DEA-SBM, cuja complementaridade permite integrar uma perspectiva dinâmica da produtividade com uma análise estática e detalhada das ineficiências específicas nos insumos e produtos. Enquanto o Malmquist avalia as mudanças de produtividade ao longo do tempo, o DEA-SBM evidencia as folgas operacionais em determinado período, possibilitando a identificação precisa de desperdícios e oportunidades de melhoria.



Os escores de eficiência técnica das DMUs e as respectivas folgas nas variáveis de *input* e *output* revelam avanços importantes na redução do uso ineficiente de recursos. Em particular, a proporção de hospitais com uso ideal de leitos SUS (sem folgas) aumentou de 30% em 2019 para 54% em 2023 – um crescimento de 79% –, refletindo melhor alinhamento entre oferta e demanda. As folgas nas horas de médicos e de enfermagem também diminuíram, com ganhos de 30% e 13%, respectivamente, confirmando a tendência de maior racionalização no uso dos insumos.

Tabela 6 – Resultado DEA-SBM agrupado por região geográfica do Brasil

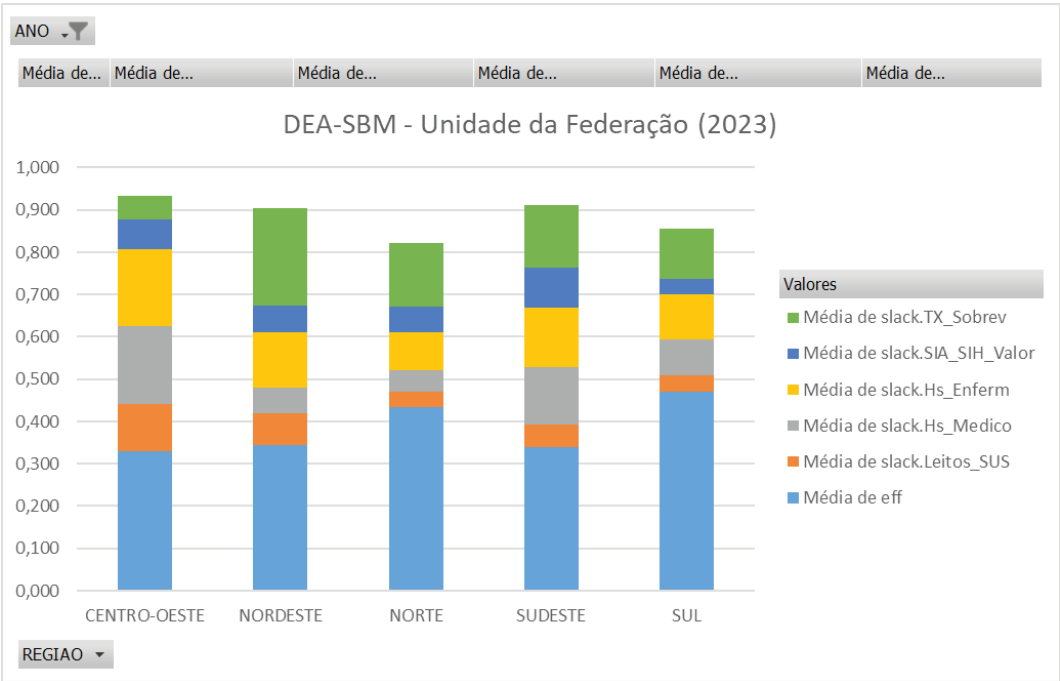
Região geográfica	<i>slacks</i> Leitos	<i>slacks</i> Enferm	<i>slacks</i> Médico	Média de eff 2023
Centro-Oeste	0,105	0,180	0,175	0,316
Nordeste	0,077	0,129	0,061	0,343
Norte	0,036	0,083	0,048	0,463
Sudeste	0,054	0,141	0,137	0,338
Sul	0,037	0,106	0,086	0,471
Total geral	0,059	0,128	0,100	0,376

Fonte: Elaboração com base nos resultados do DEA-SBM.

No recorte regional, destaca-se o maior ganho de eficiência técnica para a região Sul, cujo escore médio evoluiu de 0,356 para 0,471 ao longo do período analisado. Esse avanço pode estar associado a uma maior adesão às práticas do projeto Lean que contribuíram para melhorias operacionais. Em contrapartida, os incrementos mais modestos observados nas regiões Centro-Oeste (0,093) e Sudeste (0,130) sugerem que fatores como pouca adesão às práticas do Lean Healthcare ou maior complexidade administrativa podem ter limitado os ganhos de eficiência.

Apesar da evolução positiva, a eficiência técnica média nacional em 2023 foi de apenas 0,376, indicando que os hospitais ainda operam com 62,4% de ineficiência relativa, o que revela amplo espaço para melhorias por meio da simples otimização dos recursos existentes. Esse cenário corrobora as estimativas do Banco Mundial (2017), segundo as quais os serviços de média e alta complexidade do SUS apresentariam até 71% de ineficiência, com potencial teórico de economia de R\$12,7 bilhões sem comprometer o nível de atendimento.

Gráfico 2 – Escores de eficiência técnica e respectivos *slacks* por região geográfica



Fonte: Elaboração com base nos resultados do DEA-SBM.

O Gráfico 2 evidencia uma relação inversa entre eficiência técnica e magnitude das folgas nos insumos e *outputs* hospitalares. Observa-se que a Região Centro-Oeste apresentou os maiores níveis de ineficiência, especialmente devido ao elevado volume de folgas em recursos humanos (médicos e enfermagem) e leitos, o que comprometeu seu desempenho relativo. Em contraste, regiões como Sul e Norte apresentaram menor ociosidade de insumos, o que contribuiu para escores médios de eficiência mais elevados.

A variável *Tx_Sobrev*, utilizada como *proxy* de qualidade, também se mostrou relevante na composição da eficiência, refletindo o desempenho comparado à fronteira eficiente. No entanto, é necessário considerar que fatores estruturais, padrões de qualidade e o perfil socioeconômico da população atendida podem influenciar esses resultados, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, que tendem a enfrentar maiores desafios nesse âmbito. Essas constatações reforçam a importância de estratégias direcionadas à otimização dos recursos hospitalares, respeitando as especificidades regionais.

Tabela 7 – Resultado DEA-SBM agrupado por faixa de leitos

Faixa de leitos	<i>slacks</i> Leitos	<i>slacks</i> Médico	<i>slacks</i> Enferm	Média de eff 2023
101 a 200	0,006	0,030	0,060	0,492
201 a 300	0,031	0,078	0,125	0,307
51 a 100	0,000	0,018	0,017	0,661
Mais de 300	0,165	0,226	0,237	0,244
Total geral	0,060	0,101	0,129	0,376

Fonte: Elaboração com base nos resultados do DEA-SBM.

Já a análise segmentada por porte hospitalar, apresentada na Tabela 7, revela que hospitais com menos de 200 leitos apresentaram menores folgas nos insumos – especialmente em leitos e profissionais médicos – e atingiram médias superiores de eficiência técnica (0,661 e 0,492), sugerindo uma maior capacidade de otimização dos recursos disponíveis. Em contrapartida, hospitais com mais de 300 leitos enfrentam maiores dificuldades na alocação eficiente de recursos, com evidências de ociosidade significativa. Ressalta-se, no entanto, que no Centro-Oeste o porte hospitalar não parece influenciar a eficiência, sugerindo que fatores como políticas regionais e práticas de gestão desempenham papel mais relevante nesse contexto.

6 Consideração finais

Os resultados desta pesquisa confirmam a hipótese de que o Projeto Lean nas Emergências contribuiu positivamente para a melhoria da eficiência técnica e da produtividade dos hospitais do Sistema Único de Saúde entre 2019 e 2023. A partir da combinação metodológica dos modelos DEA-SBM e Índice de Malmquist, verificou-se um deslocamento positivo da fronteira de eficiência, refletindo avanços decorrentes da adoção das ferramentas Lean.

A eficiência técnica média evoluiu de 0,249 para 0,376 no período, representando um crescimento de 51%, embora ainda distante da fronteira ótima, com 62,4% de ineficiência remanescente. O componente tecnológico ($mt = 1,04$) foi o principal impulsionador dos ganhos de produtividade, sugerindo que os avanços ocorreram mais pela incorporação de inovações do que por melhorias operacionais puras, resultado esse que corrobora estudos prévios sobre o papel das inovações organizacionais e estruturais na elevação do desempenho hospitalar (FÄRE *et al.*, 1994; BANCO MUNDIAL, 2017).

A heterogeneidade dos resultados entre as DMU evidencia disparidades estruturais e regionais. Hospitais localizados nas regiões Sul e Sudeste apresentaram melhor desempenho, possivelmente em razão de infraestrutura mais robusta e maior acesso a recursos especializados, enquanto unidades do Norte e Nordeste enfrentaram maiores desafios.

Os hospitais de menor porte também demonstraram maior capacidade de otimização dos recursos, ao passo que grandes hospitais enfrentaram dificuldades para alinhar eficiência técnica e operacional. Ademais, as folgas identificadas nos insumos hospitalares sugerem que ainda há oportunidades para melhorar a alocação de recursos, com destaque para a necessidade de aprimoramento na gestão de leitos e de pessoal.

Apesar dos avanços, os resultados ainda revelam limitações significativas. O desempenho do projeto não foi homogêneo, e apenas cerca de 40% das DMUs apresentaram ganhos de produtividade substanciais. Isso evidencia a necessidade de que futuras expansões do Projeto Lean sejam adaptadas às especificidades regionais e institucionais dos hospitais participantes.

Do ponto de vista metodológico, a combinação entre DEA-SBM e Malmquist mostrou-se eficaz para avaliar o impacto de políticas públicas, oferecendo subsídios quantitativos à gestão em saúde. A continuidade do projeto pode se beneficiar da adoção de novas ferramentas de gestão e da ampliação da governança hospitalar, especialmente em regiões mais vulneráveis.

Além disso, com base nos ganhos de eficiência observados e nos resultados apresentados pelo estudo do Banco Mundial (2017), foi possível mensurar o impacto econômico-financeiro que seria alcançado caso toda a rede hospitalar do SUS alcançasse os níveis de eficiência observados nos hospitais participantes do Projeto Lean nas Emergências, ainda que distantes de um cenário ideal (37,6%). Caso o nível médio de eficiência dos hospitais participantes do Projeto Lean fosse estendido à totalidade da rede hospitalar do SUS, seria possível obter uma economia anual potencial de aproximadamente R\$3,5 bilhões – valor que reforça a relevância da busca contínua por uma gestão mais racional e sustentável dos recursos públicos em saúde.

Em suma, esta pesquisa tem o condão de contribuir significativamente para o campo da economia da saúde ao demonstrar, com evidência empírica robusta, que o Projeto Lean nas Emergências pode constituir uma estratégia eficaz para aprimorar o desempenho dos hospitais públicos. Além de oferecer subsídios para a gestão hospitalar, o estudo também reforça a importância da avaliação de políticas públicas como instrumento essencial para aferir resultados, orientar decisões governamentais e subsidiar a atuação dos órgãos de controle externo.

Ao evidenciar que a eficiência na gestão dos recursos públicos em saúde está associada à melhoria do acesso e da qualidade do atendimento, esta pesquisa ressalta ainda que um sistema de saúde pública mais eficaz contribui diretamente para a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo maior equidade no uso dos recursos e nos resultados em saúde.

Nesse contexto, recomenda-se que novos estudos aprofundem a compreensão dos determinantes da produtividade hospitalar, utilizando, por exemplo, modelos econométricos com efeitos fixos que incorporem variáveis tanto internas como externas ao ambiente hospitalar, por exemplo, indicadores macroeconômicos ou sociais, de modo a orientar políticas públicas mais direcionadas e eficazes.



Efficiency of the Lean Project in Emergency departments within Brazil's public hospital network: an empirical analysis using DEA-SBM and the Malmquist Index

Abstract: In light of fiscal constraints and the need to improve resource allocation in the SUS, this article analyzes the effects of the Lean Project in Emergency Care on the technical efficiency and productivity of public hospitals between 2019 and 2023. The DEA-SBM models and the Malmquist Index are applied to secondary data from DATASUS. The results indicate an average increase of 51% in technical efficiency and growth in total factor productivity, driven by innovations. Smaller hospitals, especially in the South and Southeast regions, performed better. Despite the advances, 62.4% of the units still operate below the efficiency frontier. It is estimated that modest efficiency gains could generate savings of more than R\$3.5 billion per year, reinforcing the need to adopt management strategies that promote greater efficiency in resource allocation, based on evidence and robust assessment tools.

Keywords: Hospital efficiency. Lean Healthcare. DEA-SBM. Malmquist Index. SUS.

Referências

- BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. *Banco Mundial*, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.worldbankorg/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- BATTAGLIA, F.; PINTO, C. F. Aplicando Lean na saúde. *Lean Institute Brasil*, São Paulo, 27 maio 2014. Disponível em: <https://www.lean.org.br/artigos/262/aplicando-lean-na-saude.aspx>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS – PROADI-SUS*. Brasília: MS, 2023.
- CAVES, D. W.; CHRISTENSEN, L. R.; DIEWERT, W. E. The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity. *Econometrica*, v. 50, n. 6, p. 1393-1414, 1982.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- COLLAR, R. M.; SHUMAN, D. J.; FEINSTEIN, A. J.; SANTIBANEZ, M.; STONE, A. E.; STONE, M. M. Lean management in academic surgery. *Journal of the American College of Surgeons*, v. 214, n. 6, p. 928-936, 2012. Disponível em: [https://www.journalacs.org/article/S1072-7515\(12\)00274-3/fulltext00274-3/fulltext](https://www.journalacs.org/article/S1072-7515(12)00274-3/fulltext00274-3/fulltext). Acesso em: 21 set. 2024.
- COSTA, C. K. F.; BALBINOTTO NETO, G.; SAMPAIO, L. M. B. Eficiência dos estados brasileiros e do Distrito Federal no sistema público de transplante renal: uma análise usando método DEA (Análise Envolvória de Dados) e índice de Malmquist. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, n. 8, p. 1667-1679, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00121413>.
- FÄRE, R.; GROSSKOPF, S.; LINDGREN, B.; ROOS, P. Productivity developments in Swedish hospitals: A Malmquist output index approach. In: CHARNES, A. (Ed.). *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Applications*. Springer: Dordrecht, 1994. p. 253-272.
- FÄRE, R.; GROSSKOPF, S.; NORRIS, M.; ZHANG, Z. Productivity growth, technical progress, and efficiency change in industrialized countries. *The American Economic Review*, v. 84, n. 1, p. 66-83, 1994.
- FAUVRELLE, Thiago A.; ALMEIDA, Tony C. Alessio. Determinants of Judicial Efficiency Change: Evidence from Brazil. *Review of Law & Economics*, v. 14, n. 1, 2018. p. 20170004. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/rle-2017-0004>.
- GARMATZ, Aline; VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; SIRENA, Sérgio Antonio. Avaliação da eficiência técnica dos hospitais de ensino do Brasil utilizando a análise envoltória de dados. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, supl. 2, p. 3447-3457, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/R3Dv9wvgXwJFPtcRQ9GCzR/?lang=pt>.

GRABAN, M. *Lean Hospitals: Improving Quality, Patient Safety, and Employee Satisfaction*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.

HASLE, P.; NIELSEN, A. P.; EDWARDS, K. Application of Lean Manufacturing in Hospitals-the Need to Consider Maturity, Complexity, and the Value Concept. *Human Factors and Ergonomics In Manufacturing And Service Industries*, n. 4, p. 430, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Gasto público em saúde*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14054:gasto-publico-em-saude&catid=175&Itemid=101. Acesso em: 10 mar. 2024.

KOHL, S.; SCHOENFELDER, J.; FÜGENER, A.; BRUNNER, J. O. The Use of Data Envelopment Analysis (DEA) in Healthcare with a Focus on Hospitals. *Health Care Management Science*, v. 22, p. 245-286, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10729-018-9436-8>.

LEAN NAS EMERGÊNCIAS. *Metodologia Lean*. Disponível em: <https://www.leannasemergencias.com.br/a-comunidade-lean-nas-emergencias/metodologia-lean/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

MALMQUIST, S. Index numbers and indifference surfaces. *Trabajos de Estadística y de Investigación Operativa*, v. 4, n. 2, p. 209-242, 1953.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

QUEIROZ, Maria de Fátima Medeiros de; SILVA, Jorge Luiz Mariano da; FIGUEIREDO, Jonilson de Souza; VALE, Fábio Freire Ribeiro do. Eficiência no Gasto Público com Saúde: uma análise nos municípios do Rio Grande do Norte. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 761-776, jul./set. 2013.

SANTOS, L. M.; SILVINO, Z. R.; SOUZA, D. F.; MORAES, E. B.; SOUZA, C. J.; BALBINO, C. M. Applicability of lean methodology in the organization of health services: an integrative review. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 7, p. 1-22, e345974054, 2020.

SILBERSTEIN, M. Assessment methodology for Lean Practices in healthcare organizations: case study in a Brazilian public hospital. *Production*, v. 26, n. 3, p. 515-526, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/tXJbt6zQz6FPMsYcyvb5vr/>. Acesso em: 21 set. 2024.

TONE, K. A slacks-based measure of efficiency in data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, v. 130, n. 3, p. 498-509, 2001.

VIEIRA, F. S. Implicações de decisões e discussões recentes para o financiamento do Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*, v. 40, n. 109, p. 187-199, 2016.

WICKRAMASINGHE, N.; AL-HAKIM, L.; GONZALEZ, C.; TAN, J. *Lean Thinking for Healthcare*. Healthcare Delivery in the Information Age. Springer: [s.l.], 2014. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-8036-5>. Acesso em: 21 set. 2024.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.

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

MAIA, Sinézio Fernandes; SILVA, Marcio Fernando Sueth da. Eficiência do Projeto Lean nas Emergências na rede hospitalar do SUS: uma análise empírica utilizando DEA-SBM e Índice de Malmquist. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 73-94, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART04.RS.



AUDITORIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS: UMA ANÁLISE DE SUA EFETIVIDADE

Valdo de Sousa Filho

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2013). Tecnólogo em Gestão Ambiental pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (2005). MBA em Auditoria e Inovação no Setor Público pela Universidade de São Paulo (2024). Especialista em Direito Administrativo e Licitações pela Universidade Cândido Mendes (2019). Especialista em Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Goiás (2016). Auditor de Controle Externo e Chefe do Serviço de Fiscalização da Segurança Pública e Cidadania, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO).

Cristiane Kerches da Silva Leite

Bacharel em Economia e Doutora em Ciência Política. Professora Associada no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

Resumo: O objetivo do presente estudo é analisar a efetividade da fiscalização operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás junto aos órgãos públicos que implementam as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Por meio de pesquisa exploratória e análise de dados qualitativos e quantitativos internos e externos ao Tribunal, buscou-se discutir como as recomendações expedidas, após a realização da auditoria operacional, têm reverberado nos órgãos públicos responsáveis pela formulação e implementação desta política pública. Os resultados sugerem que a avaliação realizada pela auditoria operacional do TCE-GO influenciou no avanço dos instrumentos de planejamento estaduais relativos à temática. No entanto, sugere também que há limites nas auditorias operacionais que podem ser superados com a norma NBASP 9020, promovendo inovação na forma de atuar do controle externo.

Palavras-chave: Violência doméstica. Mulheres. Políticas públicas. Auditoria operacional. Tribunais de Contas.

Sumário: Introdução – 1 Metodologia – 2 Referencial teórico – 3 Discussões – Considerações finais – Referências

Introdução

A violência contra a mulher constitui uma forma de violação aos direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. Concebida para prover mecanismos de coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher, de acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (2018, p. 67-68), a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, fora introduzida no ordenamento pátrio após o Estado brasileiro ter sido responsabilizado por negligência no trato com a questão da violência doméstica contra as mulheres, condenação feita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da

Organização dos Estados Americanos (OEA),¹ a partir da denúncia de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de violência familiar, em 1984.

Destaca-se que esta lei recebeu esse nome em homenagem à biofarmacêutica cearense Maria da Penha Maia Fernandes, que, após ter sofrido duas tentativas de homicídio por seu marido, mobilizou organismos e entidades da sociedade civil com vistas à criação de uma lei que contribuísse com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.² O caso ganhou relevância nacional e internacional, mormente porque evidenciou a cultura machista e de relativização do quadro de violência por razões do gênero feminino no Brasil, circunstância que não está restrita aos limites externos da Administração Pública.

A propósito, o presente artigo tem por objetivo analisar a efetividade da fiscalização operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás junto aos órgãos públicos responsáveis pela implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Assim, o problema que norteia esta discussão é: de que maneira as recomendações expedidas pelo TCE-GO, após a realização da citada auditoria operacional, têm reverberado nos órgãos públicos envolvidos nessa política pública, de modo a aprimorá-la?

Neste contexto, a pesquisa norteou-se pelos dados primários coletados junto ao TCE-GO (relatórios de fiscalização), bem como análise de dados qualitativos e quantitativos levantados juntos aos órgãos estaduais que atuam nesta temática (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado da Segurança Pública, Polícia Civil do Estado de Goiás e Polícia Militar do Estado de Goiás) e do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*,³ com o fulcro de examinar o nível de influência/reverberação da mencionada auditoria operacional na mudança do cenário das políticas públicas goianas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Primeiramente, cumpre salientar o contexto histórico desse enfrentamento no Brasil e em Goiás. Conforme argumenta Isabella Matosinhos (2024), em seu texto *A persistência das violências contra a mulher em 2023*, que compõe o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*, a violência contra a mulher no Brasil continua crescendo, quando comparados os números absolutos de 2023 em relação ao ano anterior, das taxas de registro de diferentes crimes com vítimas mulheres: homicídio e feminicídio, nas modalidades consumadas e tentadas, agressões em contexto de violência doméstica, ameaça, perseguição (*stalking*), violência psicológica e estupro. Assim:

¹ Conforme o CNMP (2018), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou um relatório, nº 54/2001, denunciando a ineficácia judicial, a impunidade e a impossibilidade de a vítima de violência doméstica obter uma reparação em um tempo razoável na Justiça brasileira.

² Após duas tentativas de assassinato, deixando a vítima paraplégica, o agressor foi denunciado em 28.9.1984. Em 1991, o réu foi condenado pelo tribunal do júri, mas o julgamento foi anulado. Em novo júri, já em 1996, foi novamente condenado a dez anos e seis meses de prisão. Mas recorreu em liberdade e, somente dezenove anos após os fatos, foi preso, tendo sido liberado após cumprir dois anos de prisão. O Relatório nº 54 da OEA, além de impor o pagamento de indenização no valor de 20 mil dólares, em favor de Maria da Penha, responsabilizou o Estado brasileiro por negligência e omissão ante a violência doméstica, recomendando a adoção de diversas medidas, entre elas a simplificação de procedimentos judiciais com a finalidade de reduzir o tempo processual. Somente em 2006 foi publicada a Lei nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, cinco anos após a divulgação do referido relatório (CNMP, 2018).

³ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>.



Quando somadas, as modalidades de violência descritas acima chegam a 1.238.208 mulheres, somente em 2023. E em comparação com os dados de 2022, a violência contra a mulher cresceu, com exceção do crime homicídio, que caiu 0,1%. A diminuição do homicídio, que em números absolutos corresponde a quatro casos a menos do que em 2022, totalizando 3.930 mortes, ainda é quase irrisória, por mais que seja relevante quando se considera individualmente cada mulher. A diminuição dos homicídios é matizada também pelos feminicídios, que cresceram 0,8% em relação ao ano anterior, sendo 1.467 mulheres mortas por razões de gênero, o maior número já registrado desde a publicação da lei nº 13.104/2015, que tipifica o crime. (MATOSINHOS, 2024, p. 134)

Neste caminho, cumpre ressaltar o estudo técnico empreendido pelo instituto de pesquisas goiano, denominado Instituto Mauro Borges (IMB), que em 2017 já apontava a escalada da violência no território goiano, conforme se depreende do excerto do informe intitulado *A Violência contra a Mulher em Goiás*:

As agressões contra as mulheres ocorrem por diferentes motivos e diferentes formas. Mulheres de todas as idades podem ser vítimas de agressões, no estado de Goiás, as mulheres jovens são alvos preferenciais. Nos três anos em análise, houve maior número de ocorrências cujas vítimas foram mulheres entre 15 e 29 anos. Na faixa etária a partir dos 30 anos as ocorrências começam a diminuir gradativamente. [...]

As mulheres jovens são as principais vítimas de homicídio. Há grande aumento de casos a partir da faixa etária entre os 15 e 19 anos. Na faixa etária de 20 a 24 anos, em 2015 houve grande redução do número de vítimas, sendo esta a faixa etária de maior diferença de números entre um ano e outro. A partir dos 35 anos de idade os homicídios contra as mulheres passam a diminuir consideravelmente, até a terceira idade. (INSTITUTO MAURO BORGES, 2017, p. 1; 5)

Este cenário demandou compromissos do poder público goiano no sentido de formular políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, como o Pacto Goiano pelo Fim da Violência Contra a Mulher⁴ e 1º Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, elaborado em 2022, ambos coordenados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS), haja vista que, no plano federal, já estava em vigor a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e também o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado pela então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo Federal (2013).

Em 2024, em termos de estrutura da Administração Pública para o combate da violência contra as mulheres, o Governo Federal conta com o Ministério das Mulheres para a

⁴ Embora o Pacto Goiano pelo Fim da Violência Contra a Mulher tenha sido instituído formalmente pelo Decreto estadual nº 9.252, de 25.6.2018, ele foi efetivamente lançado pelo Governo de Goiás em evento realizado no dia 21.11.2019, com nomeação do Comitê Gestor do Pacto.

execução das políticas públicas correlatas, cabendo destaque aos seguintes programas e ações governamentais federais: Brasil sem Misoginia, Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, Programa Mulher Viver sem Violência, Casa da Mulher Brasileira, Casa da Mulher Indígena, Programa Dignidade Menstrual, Ligue 180 e Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.⁵

Em Goiás, o art. 5º do Pacto Goiano pelo Fim da Violência Contra a Mulher (conforme alteração dada pelo Decreto nº 9.490/2019) instituiu a Rede Estadual pelo Fim da Violência contra a Mulher, sob a coordenação de um Comitê Gestor, composto por 1 (um) representante de cada um dos seguintes órgãos públicos e das entidades: i) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS); ii) Conselho Estadual da Mulher (CONEM); iii) Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP); iv) Polícia Militar (PM); v) Corpo de Bombeiros Militar (CBM); vi) Diretoria-Geral da Polícia Civil (DGPC); vii) Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP); viii) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); ix) Secretaria de Estado da Educação (SEDUC); x) Secretaria de Estado da Administração (SEAD); xi) Secretaria de Estado da Saúde (SES); xii) Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (SEDI); xiii) Agência Brasil Central (ABC); xiv) Universidade Estadual de Goiás (UEG); xv) Organização das Voluntárias de Goiás (OVG); xvi) Secretaria de Estado da Cultura (SECULT); xvii) Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (SEL); xviii) Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA); xix) Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços (SIC); e xx) Secretaria de Estado da Economia (ECONOMIA).

Na condição de convidados, participam do Comitê Gestor, facultativamente, 1 (um) representante: i) de entidades da sociedade civil; ii) de organizações religiosas; iii) da Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE); iv) do Ministério Público do Estado de Goiás (MP); v) do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ); vi) da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego); vii) do Poder Legislativo Municipal de Goiânia; e viii) do Poder Executivo Municipal de Goiânia.

Segundo informações do sítio eletrônico da SEDS, atualmente os equipamentos da Rede de Atendimento e Proteção à Mulher, no território goiano, são os seguintes: a) Delegacia Especializada de Atendimento da Mulher (DEAM): 22 em todo o estado; b) Centro de Referência Estadual da Igualdade (CREI): 1 unidade, em Goiânia; c) Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM): 21 em todo o estado; d) Casa Abrigo Centro de Valorização da Mulher (CEVAM – Organização não governamental): 1 unidade, em Goiânia; e) Casa Abrigo Sempre Viva – Prefeitura de Goiânia: 1 unidade; f) Juizados de Violência Doméstica: 4 juizados; g) Promotoria da Mulher: 4 promotorias; h) Casa de Passagem do Município de Valparaíso: 1 unidade; i) Unidades Móveis de Atendimento à Mulher: 2 ônibus da SEDS; j) Patrulha Maria da Penha: unidades em 22 municípios do Estado.

No que concerne às auditorias que avaliaram as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) iniciou a

⁵ Os programas, projetos e ações governamentais federais citadas podem ser consultados pelo *link*: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades>.



primeira fiscalização nesta temática em 20.4.2018, mediante a Auditoria Operacional que teve por objetivo “avaliar as ações de enfrentamento à violência contra a mulher desenvolvidas pelo Estado de Goiás”.

Este trabalho culminou na edição do Relatório de Auditoria Operacional nº 003/2018 (Processo TCE nº 201800047000751), datado de 30.10.2018, posteriormente julgado por meio do Acórdão TCE nº 2.812, de 2.10.2019, onde foi determinado que os órgãos envolvidos na formulação e execução das políticas públicas de combate a este tipo de violência apresentassem plano de ação para implementar as medidas propostas no referido relatório.

Por fim, visando averiguar a implementação destes itens decisórios do mencionado acórdão, que acolheu o Relatório de AOP na íntegra, foi instaurado Monitoramento Programado em 31.10.2023 (segunda fiscalização nesta temática), que resultou na emissão do Relatório de Monitoramento Programado nº 01/2024, datado de 20.3.2024 (Processo TCE nº 202300047003893).

1 Metodologia

A presente pesquisa configurou-se como sendo de caráter exploratório, em que se buscou analisar, primeiramente, os dados primários do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, evidenciados no Relatório de Auditoria Operacional nº 003/2018 (Processo TCE nº 201800047000751) e na decisão plenária que o acolheu *in totum* (Acórdão TCE nº 2.812, de 2.10.2019), que tratam da primeira fiscalização operacional realizada para avaliar as ações de enfrentamento à violência contra a mulher desenvolvidas pelo Estado de Goiás.

Posteriormente, analisou-se dados quali e quantitativos levantados do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* e junto aos órgãos auditados pelo TCE-GO (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado da Segurança Pública, Polícia Civil do Estado de Goiás e Polícia Militar do Estado de Goiás), disponíveis em instrumento de planejamento (estudos, planos e projetos), em sítios eletrônicos daqueles (páginas de acesso à informação) e publicações no Diário Oficial do Estado (DOE). Neste sentido, investigaram-se informações que pudessem demonstrar a execução de políticas públicas e/ou ações governamentais visando à implementação das recomendações do referido Relatório de AOP e, por consequência, dos itens decisórios do Acórdão TCE nº 2.812/2019.

Os dados qualitativos e quantitativos coletados foram analisados com o olhar do Controle Externo do TCE, participante do processo de avaliação das ações de enfrentamento à violência contra a mulher desenvolvidas pelo Estado de Goiás. Este enfoque permitiu a realização de uma análise do grau de avanços conquistados até então com a mencionada auditoria operacional, o seu poder de influência e de transformação da realidade dessa política pública goiana, sendo, ao final das discussões, realizada proposição de sugestão de inovação na forma de atuar do controle externo, segundo normativos institucionais mais atualizados.

2 Referencial teórico

A seguir, serão apresentados os indicadores de violência contra as mulheres no Brasil e em Goiás, bem como os conceitos de auditoria operacional e de avaliação de políticas públicas em normativos institucionais, que serviram de referencial teórico para a presente análise.

2.1 Indicadores de violência contra as mulheres no Brasil e em Goiás

Segundo Jannuzzi (2016), os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação, de implementação e de avaliação das políticas e programas públicos, sejam eles programas de qualificação da mão de obra, de transferência de renda, projetos de expansão da infraestrutura urbana, ou ações focalizadas de distribuição de alimentos. Cada fase do processo de implementação da política social – do diagnóstico à avaliação – requer o emprego de indicadores específicos, de diferentes tipos e com propriedades distintas, cada qual trazendo elementos e subsídios diferenciados para o bom encaminhamento do processo.

Jannuzzi (2017) ensina que, na etapa de avaliação das políticas públicas, devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de modo que se analise em que medida as ações programáticas contribuíram para a mitigação dos problemas sociais apontados no diagnóstico e para a melhoria das condições de vida da população. Então, neste momento, o avaliador deve dispor de indicadores que respondam se o programa cumpriu seus objetivos (eficácia) e se a relação custo/benefício é satisfatória (eficiência) e indiquem quais os impactos efetivos gerados pelo programa nos beneficiários e na sociedade (efetividade social).

A este respeito, evidencia-se que os principais indicadores sobre o tema da violência contra as mulheres no Brasil e em Goiás estão previstos no *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), e no *Atlas da Violência*, este feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o FBSP.⁶ Neste sentido, saliente-se que os registros de feminicídio se iniciaram em 2015, com a edição da Lei nº 13.104, de 9.3.2015, que alterou o art. 121 do Código Penal, incluindo este novo tipo penal que caracteriza as mortes de mulheres por razões de gênero.

Dessa forma, tem-se no *Atlas da Violência 2021* um histórico do número de homicídios de mulheres no Brasil, de 2009 a 2019, separado por unidades da Federação (UF), que evidencia uma oscilação nesse quantitativo, sendo 4.265 mulheres assassinadas em 2009,

⁶ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021-completo.pdf>.

com pico de 4.936 homicídios dessa natureza em 2017 e decaindo para 3.737 mulheres mortas em 2019, revelando uma variação de -12,4% nesse período de dez anos.

Particularmente o estado goiano apresentou uma sutil diminuição de -2,4% no número de homicídios de mulheres no período analisado pelo Ipea. Contudo, em 2019, este ente federado estava em 11^º (décimo) lugar neste aspecto em comparação com outras UF's, apresentando um total de 161 homicídios de mulheres em números absolutos.⁷ A tabela a seguir apresenta este cenário, com destaque para o Estado de Goiás, objeto deste texto.

Tabela 1 – Brasil: número de homicídios de mulheres por UF (2009 a 2019)

	Número de Homicídios de Mulheres											Variação %		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009 a 2019	2014 a 2019	2018 a 2019
Brasil	4.265	4.477	4.522	4.729	4.769	4.836	4.621	4.645	4.936	4.519	3.737	-12,4%	-22,7%	-17,3%
Acre	16	19	18	16	32	20	19	23	34	35	32	100,0%	60,0%	-8,6%
Alagoas	111	137	138	133	142	125	95	101	111	67	90	-18,9%	-28,0%	34,3%
Amapá	12	16	19	17	19	20	18	17	27	15	19	58,3%	-5,0%	26,7%
Amazonas	67	65	81	118	96	80	115	116	115	127	118	76,1%	47,5%	-7,1%
Bahia	345	438	449	437	423	385	382	441	487	427	390	14,8%	2,9%	-7,3%
Ceará	138	173	189	219	278	285	254	218	374	475	221	60,1%	-22,5%	-53,5%
Distrito Federal	76	66	79	77	78	60	58	64	46	55	55	-27,6%	-8,3%	0,0%
Espírito Santo	216	174	167	163	171	140	141	104	151	100	97	-55,1%	-30,7%	-3,0%
Goiás	165	182	262	247	271	290	255	238	256	220	161	-2,4%	-44,5%	-26,8%
Maranhão	87	117	131	114	131	152	148	159	127	122	114	31,0%	-25,0%	-6,6%
Mato Grosso	94	80	87	100	91	111	118	104	92	88	84	-10,6%	-24,3%	-4,5%
Mato Grosso do Sul	65	76	78	77	75	85	58	80	61	66	61	-6,2%	-28,2%	-7,6%
Minas Gerais	402	409	457	460	427	403	415	375	388	349	295	-26,6%	-26,8%	-15,5%
Pará	180	231	186	232	231	249	261	294	311	323	232	28,9%	-6,8%	-28,2%
Paraíba	98	119	140	137	126	117	111	107	88	82	72	-26,5%	-38,5%	-12,2%
Paraná	331	338	283	321	283	284	244	238	247	211	204	-38,4%	-28,2%	-3,3%
Pernambuco	304	247	261	216	256	239	233	282	310	240	204	-32,9%	-14,6%	-15,0%
Piauí	31	40	32	46	47	63	67	50	52	52	47	51,6%	-25,4%	-9,6%
Rio de Janeiro	350	339	366	365	387	464	387	428	401	380	217	-38,0%	-53,2%	-42,9%
Rio Grande do Norte	57	71	76	64	89	102	92	100	148	102	98	71,9%	-3,9%	-3,9%
Rio Grande do Sul	225	227	202	247	210	250	284	308	302	256	236	4,9%	-5,6%	-7,8%
Roraima	51	37	48	51	52	56	63	54	62	42	43	-15,7%	-23,2%	2,4%
Roraima	24	11	10	17	36	24	29	25	27	53	33	37,5%	37,5%	-37,7%
Santa Catarina	93	110	74	104	102	111	97	107	109	91	114	22,6%	2,7%	25,3%
São Paulo	660	678	580	640	620	612	559	507	495	454	405	-38,6%	-33,8%	-10,8%
Sergipe	36	43	60	62	56	74	70	60	77	40	53	47,2%	-28,4%	32,5%
Tocantins	31	34	49	49	40	35	48	45	38	47	36	16,1%	2,9%	-23,4%

Fonte: *Atlas da Violência 2021*.

⁷ Saliente-se que os dados apresentados pelo *Atlas da Violência* de 2021 do Ipea não distinguem o instituto do *feminicídio* (qualificador do homicídio doloso praticado contra a mulher em contexto de violência doméstica e familiar ou por menosprezo ou discriminação à condição de mulher, conforme o Código Penal, art. 121, §2º, inc. VI, e §2º-A, incs. I e II) do denominado *homicídio de mulheres* (homicídio contra qualquer mulher independentemente das circunstâncias).

Considerando como indicador a taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes, o Estado de Goiás posiciona-se em 11^º lugar com a taxa de “4,6” no ano de 2019, empatado com os estados do Amapá e Tocantins. No entanto, é um dos estados brasileiros que apresentava uma taxa superior à média do Brasil em 2019, que estava em “3,5” (considerada alta em perspectiva internacional).⁸ A Tabela 2 ilustra este cenário.

Tabela 2 – Brasil: taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes por UF (2009 a 2019)

	Taxa de Homicídios de Mulheres por 100 mil Habitantes											Variação %		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009 a 2019	2014 a 2019	2018 a 2019
Brasil	4,3	4,4	4,4	4,6	4,6	4,6	4,4	4,5	4,7	4,3	3,5	-18,4%	-24,2%	-17,9%
Acre	4,4	5,2	4,8	4,2	8,2	5,1	4,7	5,7	8,3	8,4	7,5	69,5%	49,3%	-9,9%
Alagoas	6,7	8,2	8,2	7,8	8,2	7,3	5,4	5,9	6,4	3,8	5,1	-23,8%	-29,6%	33,6%
Amapá	3,6	4,7	5,4	4,6	5,1	5,7	4,7	4,4	6,8	3,7	4,6	28,0%	-18,4%	24,3%
Amazonas	3,8	3,6	4,4	6,3	5,0	4,1	5,9	5,9	5,7	6,2	5,7	51,4%	39,0%	-8,4%
Bahia	4,6	5,8	5,8	5,7	5,5	4,9	4,9	5,7	6,3	5,5	5,0	8,8%	2,7%	-7,7%
Ceará	3,1	3,9	4,2	4,8	6,1	6,3	5,6	4,8	8,1	10,2	4,7	51,5%	-24,4%	-53,8%
Distrito Federal	5,6	4,8	5,6	5,4	5,2	4,1	3,8	4,1	2,9	3,4	3,3	-41,7%	-19,4%	-2,0%
Espírito Santo	11,6	9,2	8,6	8,5	8,7	7,0	6,9	5,2	7,5	4,9	4,7	-59,4%	-32,5%	-4,0%
Goiás	5,3	5,7	8,1	7,6	8,4	8,7	7,5	7,1	7,6	6,4	4,6	-12,6%	-46,8%	-27,7%
Maranhão	2,6	3,5	3,8	3,4	3,8	4,2	4,2	4,5	3,6	3,4	3,2	21,6%	-25,2%	-7,2%
Mato Grosso	6,3	5,3	5,7	6,4	5,7	7,0	7,3	6,4	5,6	5,3	5,0	-19,8%	-28,0%	-5,6%
Mato Grosso do Sul	5,2	6,0	6,0	6,0	5,7	6,4	4,3	6,0	4,5	4,8	4,4	-15,9%	-31,0%	-8,6%
Minas Gerais	3,9	3,9	4,4	4,4	4,0	3,8	3,9	3,6	3,7	3,3	2,7	-29,7%	-27,5%	-15,9%
Pará	4,8	6,0	4,8	5,9	5,8	6,2	6,4	7,2	7,5	7,7	5,5	15,4%	-11,2%	-29,0%
Paraná	5,0	6,0	6,9	6,7	6,1	5,7	5,3	5,2	4,2	3,9	3,4	-31,9%	-40,1%	-12,8%
Paraná	6,0	6,1	5,1	5,7	5,0	5,0	4,3	4,2	4,3	3,7	3,5	-41,7%	-29,8%	-4,0%
Pernambuco	6,5	5,3	5,5	4,5	5,3	4,9	4,8	5,8	6,3	4,9	4,1	-37,0%	-16,3%	-15,6%
Piauí	1,9	2,5	2,0	2,8	2,9	3,8	4,1	3,0	3,2	3,1	2,8	47,8%	-25,7%	-9,9%
Rio de Janeiro	4,1	4,0	4,2	4,3	4,4	5,3	4,4	5,0	4,7	4,4	2,5	-39,6%	-53,0%	-43,1%
Rio Grande do Norte	3,5	4,2	4,4	3,8	5,2	5,7	5,1	5,7	8,3	5,7	5,4	54,9%	-5,9%	-4,8%
Rio Grande do Sul	4,0	4,0	3,5	4,3	3,6	4,3	4,9	5,4	5,2	4,4	4,1	1,8%	-5,1%	-8,1%
Rondônia	6,2	4,4	5,7	6,1	6,1	6,4	7,2	6,2	7,0	4,7	4,8	-23,1%	-25,8%	1,4%
Roraima	10,6	4,8	4,3	7,1	14,8	9,5	11,4	10,0	10,6	20,5	12,5	18,6%	31,6%	-38,7%
Santa Catarina	2,9	3,4	2,3	3,1	3,0	3,2	2,8	3,1	3,1	2,6	3,2	8,3%	-0,9%	23,7%
São Paulo	3,1	3,1	2,6	2,8	2,7	2,7	2,4	2,2	2,2	2,0	1,7	-42,9%	-34,7%	-11,4%
Sergipe	3,3	3,9	5,4	5,5	5,0	6,5	6,0	5,2	6,6	3,4	4,4	33,8%	-31,9%	31,2%
Tocantins	4,5	4,8	6,8	6,6	5,3	4,7	6,4	6,0	5,0	6,1	4,6	2,1%	-1,2%	-24,3%

Fonte: *Atlas da Violência 2021*.

⁸ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-feminic%C3%ADdios-no-brasil-%C3%A9-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam>.



Conforme dados do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*, no qual a FSBP tabula as informações referentes aos anos de 2022 e 2023, tem-se que o homicídio de mulheres no Brasil manteve-se estável, sendo 3.934 casos em 2022 e 3.930 casos em 2023, a uma taxa de mortes por 100 mil habitantes de “3,8”, em ambos. Já os feminicídios no Brasil tiveram um aumento em números absolutos, sendo 1.455 casos em 2022 e 1.467 casos em 2023, mas mantendo a taxa de mortes por 100 mil habitantes em “1,4”, nos anos considerados. O Estado de Goiás, por sua vez, apresenta esta taxa em “1,6”, no ano de 2023, acima da taxa Brasil, portanto, conforme exposto na Tabela 3.

Tabela 3 – Brasil e unidades da Federação: homicídios de mulheres e feminicídios (2022 a 2023)

Brasil e unidades da Federação	Homicídios					Feminicídios				
	Vítimas mulheres									
	Ns. absolutos		Taxa		Variação (%)	Ns. absolutos		Taxa		Variação (%)
	2022	2023	2022	2023		2022	2023	2022	2023	
Brasil	3.934	3.930	3,8	3,8	-0,1	1.455	1.467	1,4	1,4	0,8
Acre	21	15	5,1	3,6	-28,6	9	10	2,2	2,4	11,1
Alagoas	71	79	4,4	4,8	11,3	31	18	1,9	1,1	-41,9
Amapá	25	17	6,8	4,6	-32,0	9	4	2,4	1,1	-55,6
Amazonas	108	126	5,5	6,4	16,7	21	23	1,1	1,2	9,5
Bahia	406	442	5,6	6,0	8,9	107	108	1,5	1,5	0,9
Ceará	264	264	5,8	5,8	0,0	29	42	0,6	0,9	44,8
Distrito Federal	33	47	2,2	3,2	42,4	22	33	1,5	2,2	50,0
Espírito Santo	97	88	4,9	4,5	-9,3	35	35	1,8	1,8	0,0
Goiás	137	125	3,8	3,5	-8,8	55	56	1,5	1,6	1,8
Maranhão	130	134	3,8	3,9	3,1	69	50	2,0	1,5	-27,5
Mato Grosso	101	103	5,6	5,7	2,0	47	46	2,6	2,5	-2,1
Mato Grosso do Sul	77	51	5,5	3,6	-33,8	44	30	3,1	2,1	-31,8
Minas Gerais	316	323	3,0	3,1	2,2	175	183	1,7	1,7	4,6
Pará	209	204	5,1	5,0	-2,4	54	57	1,3	1,4	5,6
Paraíba	80	74	3,9	3,6	-7,5	26	34	1,3	1,7	30,8
Paraná	256	245	4,4	4,2	-4,3	77	81	1,3	1,4	5,2
Pernambuco	219	271	4,6	5,7	23,7	72	81	1,5	1,7	12,5
Piauí	71	62	4,2	3,7	-12,7	24	28	1,4	1,7	16,7
Rio de Janeiro	283	291	3,3	3,4	2,8	111	99	1,3	1,2	-10,8
Rio Grande do Norte	66	55	3,9	3,2	-16,7	16	24	0,9	1,4	50,0
Rio Grande do Sul	283	220	5,0	3,9	-22,3	111	87	2,0	1,5	-21,6
Rondônia	64	48	8,1	6,1	-25,0	23	21	2,9	2,6	-8,7
Roraima	19	17	6,0	5,4	-10,5	3	6	0,9	1,9	100,0
Santa Catarina	102	107	2,6	2,8	4,9	57	56	1,5	1,5	-1,8
São Paulo	423	447	1,8	1,9	5,7	195	221	0,8	1,0	13,3
Sergipe	37	39	3,2	3,4	5,4	19	16	1,6	1,4	-15,8
Tocantins	36	36	4,8	4,8	0,0	14	18	1,9	2,4	28,6

Fonte: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*.

Observa-se, pelo exposto, que o cenário da violência contra as mulheres ainda é bastante preocupante, tanto internacionalmente, como nacionalmente e localmente (em Goiás). Evidentemente que, como esclarece Isabella Matosinhos (2024), após 10 anos da mudança

na legislação penal, tornando o “feminicídio” um homicídio qualificado, a tendência é mesmo que os registros de homicídio de mulheres caiam e os de feminicídio aumentem. No entanto, isso não quer dizer necessariamente que o fenômeno da morte violenta tem se alterado. É mais provável que a mudança esteja relacionada ao modo de se registrar a ocorrência no decorrer dos anos, nas delegacias de polícia, sobretudo naquelas especializadas no atendimento à mulher (Deams).

De todo modo, há que se considerar, também, nesse cenário de violência contra as mulheres, as demais formas de agressões, como as tentativas de homicídios, as ameaças, as lesões corporais, a perseguição (*stalking*) e a violência psicológica, que segundo dados do *Anuário da Segurança Pública 2024* estão crescendo.⁹

2.2 Conceitos de auditoria operacional e de avaliação de políticas públicas em normativos institucionais

Segundo Faria (2005), a literatura de avaliação de políticas públicas distingue “pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: (a) instrumental; (b) conceitual; (c) como instrumento de persuasão e (d) para esclarecimento” (FARIA 2005, p. 102). O primeiro é o indicado por Secchi (2021, p. 10-11), segundo o qual a atividade de análise de políticas públicas busca gerar e sistematizar informações relevantes para o processo decisório de políticas públicas. O uso “conceitual” refere-se ao processo de ressignificação da política que pode ocorrer mediante aprendizado dos atores com o resultado e o processo avaliativo. A avaliação como instrumento de persuasão ocorre quando se presta a “mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa” (FARIA 2005, p. 103). Por fim, a avaliação para esclarecimento envolve influência na agenda da política pública em questão de uma forma mais ampla, influenciando diferentes redes de atores e formadores de opinião.

Independentemente dos distintos usos, Jannuzzi (2020) afirma que a avaliação de políticas e programas sociais tem se fortalecido no Brasil nas últimas décadas, como consequência da ampliação do escopo e da escala das políticas públicas. Historicamente, a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social nos países do centro do capitalismo a partir de meados da década de 1940, mediante o contrato social do Pós-Guerra, foi um marco importante para o avanço da avaliação como instrumento de planejamento das ações governamentais (FARIA, 2005) na perspectiva da ampliação dos direitos sociais de cidadania.

No Brasil, Jannuzzi (2020) argumenta que a Constituição Federal de 1988 foi um marco ao instituir um conjunto abrangente de direitos sociais universais, garantia de serviços

⁹ No Brasil, as tentativas de feminicídio totalizaram 2.612 casos em 2022 e 2.797 em 2023. Quanto às lesões corporais, foram 235.915 casos em 2022 e 258.941 em 2023. Já as ameaças totalizaram 668.355 casos em 2022 e 778.921 em 2023. Por último, quanto à perseguição (*stalking*), foram 57.294 casos em 2022 e 77.083 casos em 2023; e quanto à violência psicológica, foram 28.771 casos em 2022 e 38.507 em 2023.



sociais correspondentes e princípios básicos de atuação do Estado no combate à pobreza e na mitigação da desigualdade. O processo de construção das políticas públicas sob a égide constitucional tem sido marcado pela crescente complexidade do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Assim, ao longo dos últimos 30 anos, passou a ser cada vez mais frequente a utilização de diferentes instrumentos e tipos de avaliações, como diagnósticos sobre públicos-alvo de programas, painéis de indicadores de monitoramento, avaliações de implementação e análises de resultados e impactos de iniciativas do governo federal, de alguns estados e de municípios de maior porte. Esse avanço institucional da avaliação foi acompanhado de um importante alargamento das perspectivas analíticas e metodológicas do campo, de modo a atender de forma mais apropriada à diversidade e complexidade das intervenções públicas.

No âmbito dos tribunais de contas brasileiros, a Auditoria Operacional (AOP) foi o primeiro instrumento de fiscalização estabelecido para avaliar programas e ações governamentais. De acordo com a definição de AOP fornecida pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), em suas NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2017) e NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019),¹⁰ a auditoria operacional realizada pelas EFS é o exame independente, objetivo e confiável 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.

Neste sentido, com relação aos princípios da economicidade, eficiência e efetividade, a NBASP 300 define que o primeiro significa minimizar os custos dos recursos, sendo que estes devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço. Já o segundo significa obter o máximo dos recursos disponíveis, sendo a relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade. Por seu turno, o princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos.

Conforme o *Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União* (2020, p. 14-17), as auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – os quatro Es). Ou seja, alinhando-se ao conceito insculpido nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), mais especificamente a ISSAI 3000/17, o TCU, no referido manual, acrescenta a “eficácia” como uma das dimensões de avaliação das AOPs, cujo conceito diz respeito “à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”.

¹⁰ Conforme as notas introdutórias destas normas, a NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional é a tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 300 – *Performance Auditing Principles*, que foi incorporada à estrutura das NBASP em 2017. Já a NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional é a tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 3000 – *Standard for Performance Audit*, que foi incorporada à estrutura das NBASP em 2019.

Por sua vez, a “efetividade”, para o *Manual do TCU* (2020, p. 17-18), diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, em médio e longo prazo. Trata-se da relação entre os “resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção”.

Lado outro, a norma NBASP 9020 (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020),¹¹ que trata da avaliação de políticas públicas, demonstra que este tipo de exame é uma atividade mais ampla, abrangendo em seu escopo diversos tipos de auditoria, inclusive as AOPs. Neste sentido, 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. Em resumo, pode-se considerar que a avaliação é uma atividade muito ampla que abarca diversos tipos de auditoria, dentre os quais a auditoria operacional. A avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com um outro objetivo, conforme indicado no parágrafo anterior. A avaliação de políticas públicas tem características e objetivos próprios que precisam ser explicados.

Assim, segundo a definição trazida pela NBASP 9020, a avaliação de política pública é 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. Por isso, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, uma vez que líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidência.

Dessa forma, infere-se que a avaliação de política pública, nos moldes da NBASP 9020, é uma evolução do escopo das auditorias operacionais frequentemente realizadas pelos tribunais de contas brasileiros, uma vez que com elas as cortes de contas estão buscando tornar-se ator integrante do processo decisório da continuidade da implementação de políticas públicas pela Administração, por meio do provimento de evidências técnicas robustas sobre questões de interesse dos atores envolvidos. Neste sentido, há complementariedade e sinergia entre a abordagem das auditorias operacionais e da avaliação de políticas públicas, conforme analisado por Jannuzzi (2020).

3 Discussões

Conforme o Acórdão TCE nº 2.812, de 2.10.2019, que conheceu e acolheu na íntegra todas as recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Operacional nº 003/2018, os itens decisórios foram direcionados aos seguintes órgãos públicos auditados: Secretaria

¹¹ Conforme a Nota Introdutória da NBASP 9020, esta norma 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 das NBASP em 2020.

de Desenvolvimento Social (SEDS), Secretaria de Segurança Pública (SSP-GO), em conjunto com a Polícia Civil do Estado de Goiás (PC-GO) e Polícia Militar do Estado de Goiás (PM-GO), Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO) e Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO). O quadro a seguir apresenta as recomendações expedidas para cada um deles.

Quadro 1 – Itens decisórios do Acórdão TCE nº 2.812/2019, por órgão auditado

Órgão público auditado	Recomendações
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS)	a) Elabore e formalize uma política estadual voltada para as mulheres, contemplando as diretrizes e definição de competência dos envolvidos no processo para o enfrentamento da violência doméstica e familiar no Estado; b) Posteriormente, elabore um planejamento detalhado das ações de combate à violência contra a mulher, em nível estadual e municipal, a ser coordenado pela Secretaria junto aos municípios goianos, definindo os objetivos, as estratégias, as metas, os prazos, os responsáveis e os recursos disponíveis; c) Proceda a um estudo técnico para criação do Sistema estadual de gerenciamento de dados e estatísticas a respeito da violência contra a mulher, em atendimento ao art. 38 da Lei Maria da Penha; d) Estabeleça um cronograma de ações necessárias e prazo para implementação do referido Sistema; e) Realize um levantamento das necessidades em relação a estrutura física e de segurança da Casa de Passagem de Valparaíso e da Casa de Abrigo Nove Luas/CEVAM, e formalize um convênio/ termo de cooperação com os respectivos entes mantenedores a fim de sanear as demandas verificadas; f) Promova imediatamente o conserto das duas unidades móveis de atendimento à mulher no campo, bem como estabeleça uma rotina de manutenção delas; g) Elabore planejamento em conjunto com a Polícia Civil e Militar/SSPAP, para ampliação da Rede de Atendimento à Mulher no Estado (DEAMs, CEAMs e equipes da Patrulha Maria da Penha), e estabeleça um cronograma com prazo para implementação; h) Elabore planejamento para ampliação do número de casas de abrigo e de passagem no Estado, contemplando, no mínimo, a construção/instalação de unidades para atender à Região Sul e outra para a Sudoeste do Estado, e estabeleça um cronograma com prazo para execução.
Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP-GO), em conjunto com a Polícia Civil do Estado de Goiás (PC-GO)	a) Realize um levantamento das necessidades individuais das delegacias especializadas – DEAMs do Estado, de modo a elaborar plano de ação com prazos para seu cumprimento, visando ao saneamento dessas precariedades; b) Promova a adequação dos recursos humanos e materiais necessários para que se possa estruturar atendimento 24 horas todos os dias da semana, inclusive feriados, nas DEAMs do Estado; c) Proceda à alocação exclusiva de um delegado para cada uma das DEAMs do estado, evitando sempre que possível a acumulação de funções; d) Implemente nas DEAMs o uso de tecnologias de contenção de agressores em abordagens policiais, que ofereçam condições de preservação da vida; e) Oportunize a participação em cursos de aperfeiçoamento e/ou pós-graduação <i>lato sensu</i> na temática de gênero e violência contra as mulheres para delegados, escrivães e agentes policiais que atuam nas DEAMs.
Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP-GO), em conjunto com a Polícia Militar do Estado de Goiás (PM-GO)	a) Realize um estudo de viabilidade de ampliação do efetivo da Patrulha Maria da Penha, para atendimento noturno e em finais de semana; b) Implemente, nas equipes Patrulha Maria da Penha, o uso de tecnologias de contenção de agressores em abordagens policiais, que ofereçam condições de preservação da vida.
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO)	a) Amplie o número de Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no Estado, sobretudo nos municípios do Entorno do DF com maiores índices de violência doméstica e familiar.
Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO)	a) Elabore, em conjunto com a Polícia Civil, um plano de trabalho dos Defensores Públicos para atuação junto às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs do Estado, no sentido da prestação de orientação jurídica à mulher em situação de violência.

Fonte: Extraído do inteiro teor do Acórdão TCE nº 2.812/2019.

Para o presente estudo, levaram-se em conta as recomendações expedidas pelo TCE-GO que visam enfrentar problemas públicos mais estruturais desta temática do enfrentamento da violência contra a mulher, como a ausência da definição de uma política estadual para o tema, deficiência no planejamento das ações governamentais, ausência de banco de dados, baixa cobertura da rede de atendimento à mulher etc. Neste caminho, analisou-se o grau de implementação das recomendações “a”, “b”, “c”, “d”, “g” e “h” atribuídas à SEDS (mas que também afetam, de modo reflexo na SSP-GO, PC-GO e PM-GO), bem como recomendação “a”, direcionada ao TJ-GO, apresentadas no quadro anterior.

No tocante às recomendações dirigidas à SSP-GO, em conjunto com a PC-GO e PM-GO, entende-se que se tratam de encaminhamentos que visam à melhoria das estruturas física e operacional dos próprios órgãos, visando a uma melhor prestação do serviço público, mas que não se configuram ações em nível estratégico para aprimoramento das políticas públicas de combate à violência contra a mulher.

Desta feita, quanto às recomendações “a” e “b” relativas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, primeiramente, cumpre destacar que as conclusões veiculadas pelo Relatório de AOP nº 003/2018 revelaram deficiências de coordenação, de articulação e de alinhamento de ações entre os diversos atores estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento da violência doméstica e familiar em Goiás.

Assim, o TCE-GO, por meio do Acórdão nº 2.812/2019, determinou a elaboração e a formalização de uma Política Estadual voltada para as mulheres, contemplando princípios, diretrizes, competências, ações, prioridades, objetivos etc., inerentes ao processo de enfrentamento da violência doméstica e familiar no estado.

Ainda, determinou-se a elaboração de um planejamento detalhado das ações de combate à violência contra a mulher, em nível estadual e municipal, a ser coordenado pela SEDS junto aos municípios goianos, definindo os objetivos, as estratégias, as metas, os prazos, os responsáveis e os recursos disponíveis.

Passando-se à análise da influência da decisão colegiada da Corte de Contas estadual, junto aos órgãos públicos estaduais envolvidos na implementação das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, foram identificados os seguintes instrumentos de planejamento produzidos até então pela SEDS, em atendimento às citadas recomendações “a” e “b”, quais sejam: o I Pacto Goiano pelo Fim da Violência contra a Mulher (Decreto estadual nº 9.252/2018, alterado pelo Decreto estadual nº 9.490/2019); o 1º Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra Mulheres 2022-2024¹² e o Guia Orientador Sobre Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.¹³

¹² Disponível em: https://goias.gov.br/social/wp-content/uploads/sites/24/2022/06/I_Plano_Estadual_de_Enfrentamento_A_Violencia_contra_Mulheres__REVISADO-8d9.pdf.

¹³ Disponível em: https://goias.gov.br/social/wp-content/uploads/sites/24/2022/06/Guia_Revisado-4b6.pdf.



A este respeito, saliente-se que o Decreto estadual nº 9.252/2018, posteriormente alterado pelo Decreto estadual nº 9.490/2019, instituiu o Pacto Goiano pelo fim da violência contra a mulher e a Rede Estadual pelo fim da violência contra a mulher. Embora este Pacto tenha sido instituído formalmente pelo citado decreto estadual em 25.6.2018, pode-se afirmar que ele foi efetivamente lançado pelo Governo de Goiás em evento realizado no dia 21.11.2019, com nomeação do Comitê Gestor do Pacto.¹⁴

Portanto, resta evidente a influência do Acórdão TCE nº 2.812, prolatado em 2.10.2019 (50 dias antes do mencionado evento), no qual se exigiu que o Governo Estadual, por intermédio da SEDS, apresentasse, no prazo de 60 dias, a contar do acórdão, plano de ação que contivesse o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações sugeridas pela Equipe de Auditoria signatária do Relatório de AOP nº 003/2018.

Especificamente sobre o Pacto Goiano pelo fim da violência contra a mulher, tem-se que ele contribui para o estabelecimento de atribuições e competências dos atores envolvidos, das quais se destacam aquelas insculpidas nos arts. 3º e 9º, atribuindo à SEDS o papel de coordenadora do Pacto e responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro necessário ao bom desenvolvimento das atividades da Rede Estadual.

Acerca das atribuições e competências da Rede Estadual pelo fim da violência contra a mulher, o art. 4º do Pacto apresenta o seu papel como articuladora e integradora, bem como de responsável por ações, políticas públicas, parcerias e por elaborar o chamado Plano Estadual de Promoção e Valorização da Mulher:

Art. 4º Incumbe à Rede Estadual Pelo Fim da Violência Contra a Mulher:

I – articular e integrar as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos e entidades governamentais, da sociedade civil e das organizações das religiosas no que tange à promoção e valorização da mulher, a fim de eliminar todas as formas de violência e discriminação contra ela;

II – desenvolver ações e políticas públicas para o Fim da Violência Contra a Mulher;

III – estabelecer parcerias com universidades, entidades da sociedade civil, organizações religiosas, instituições dos Poderes Executivo, Judiciário, Federal e Estadual, e Legislativo Federal, Estadual e Municipal, fortalecendo a implementação de leis, programas, projetos e políticas públicas voltadas à mulher e à estrutura de atendimento dela em situação de violência;

IV – elaborar o Plano Estadual de Promoção e Valorização da Mulher, visando ao fim da discriminação e violência, em até 120 (cento e vinte) dias, a partir da vigência deste decreto.

¹⁴ Disponível em: <https://goias.gov.br/governo-lanca-pacto-goiano-pelo-fim-da-violencia-contra-a-mulher/>.

Já no tocante ao documento “1º Plano Estadual de Enfrentamento a Violência contra Mulheres 2022-2024”, constatou-se que ele foi elaborado pela SEDS em 2022, aproximadamente 3 anos após a edição do Acórdão TCE nº 2.812/2019, consistindo, também, em um dos itens exigidos no plano de ação apresentado pelo órgão à Corte de Contas.

Nesta esteira, o exame do referido documento permite constatar que ele “se configura como um instrumento sistematizador das ações a serem implementadas no Estado de Goiás para garantir o direito de nossas mulheres viverem sem quaisquer tipos de violência”. Como diretriz principal, o documento menciona: “promover a igualdade de gênero em face do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres no estado de Goiás”. E como meta prioritária: “diminuir índices de violência contra as mulheres visualizados através do indicador de posições no ranking dos Estados com maior número de feminicídios até 2024”.

Com relação ao denominado “Guia Orientador Sobre Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”, trata-se de um documento complementar ao “1º Plano Estadual de Enfrentamento a Violência contra Mulheres 2022-2024”, também elaborado em 2022 pela SEDS, como um dos itens exigidos no plano de ação encaminhado pelo órgão à Corte de Contas. Apresenta-se com o intuito de “auxiliar a sistematização das ações concernentes à gestão municipal”, abarcando diretrizes e definições de competências, estimulando a integração e a coordenação entre os atores estaduais e municipais goianos.

Acerca das diretrizes e competências, destacam-se aquelas que são afetadas à assistência à mulher em situação de violência e derivam diretamente da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a saber: a) trabalhar para atuar enquanto um conjunto articulado entre União, estados, municípios e ações não governamentais por meio de convênios, termos, protocolos e outros instrumentos de parceria; b) integrar áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação; c) promover campanhas de prevenção e educação sobre gênero e violência doméstica; d) realizar estudos para avaliação de impactos das políticas implementadas e manter completas e atualizadas as estatísticas; e e) implementar órgãos especializados na proteção à mulher e capacitar servidores para o atendimento à mulher em situação de violência.

Este Guia também elenca diretrizes de relevo baseadas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011), quais sejam: i) Eixo da Prevenção – Ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas; ii) Eixo da Garantia de direitos – Promoção de empoderamento das mulheres, do acesso à justiça e do resgate das mulheres como sujeito de direitos; iii) Eixo do Combate – Responsabilização do autor de violência nos termos da legislação vigente; iv) Eixo da Assistência – Fortalecimento da Rede de Atendimento e capacitação de agentes públicos.

No que se refere às recomendações “c” e “d” correlatas à SEDS, que rezam sobre a realização de “um estudo técnico para criação do Sistema estadual de gerenciamento de dados e estatísticas a respeito da violência contra a mulher, em atendimento ao art. 38 da Lei Maria da Penha” e o estabelecimento de “um cronograma de ações necessárias e prazo para implementação do referido Sistema”, verificou-se que os itens citados foram implementados,



verdadeiramente, por meio da criação do denominado Observatório de Segurança Pública,¹⁵ pela Secretaria de Estado da Segurança Pública de Goiás (SSP-GO), em que pese essa recomendação ter sido direcionada à SEDS.

Conforme o intitulado *Manual de Interpretação Estatística*,¹⁶ editado em abril de 2019 pela Superintendência Executiva de Ações e Operações Integradas da SSP-GO, a partir deste ano a Secretaria implementou metodologia inovadora de divulgação dos indicadores criminais de Goiás, utilizando uma plataforma de registro integrada para a coleta e tratamento de dados relativos à área de segurança pública, bem como implementou, a partir 2019, metodologia inovadora de auditoria e de divulgação dos indicadores criminais no estado para dar ainda mais transparência e credibilidade às informações. Tendo como base a Lei de Acesso à Informação (LAI) e portarias que regulamentam a lei federal no âmbito da SSP, as informações que agora são reunidas na Plataforma de Sistemas Integrados (PSI), que tem como base o Registro de Atendimento Integrado (RAI), são coletadas, tratadas e consolidadas obedecendo a rigorosos critérios de checagem de dados para evitar duplicidade de registros ou registros com tipificação incorreta.

Mediante consulta no sítio eletrônico do Observatório de Segurança Pública, nota-se que os indicadores mais relacionados ao tema da violência contra a mulher são: feminicídio e estupro. O primeiro indicador (feminicídio) é o mais comumente utilizado para medir o nível de violência sofrida pela mulher, por sua condição de gênero e em decorrência do contexto doméstico e familiar em que vive, uma vez que é o resultado do mais alto grau de intolerância. Já o segundo indicador (estupro) também se relaciona ao tema ora pesquisado, pois, conforme o *Anuário Brasileiro da Segurança Pública* (2024, p. 165): “a grande maioria das violências sexuais atingem meninas e mulheres, de modo que 88,2% das vítimas são do sexo feminino”. Contudo, a existência de apenas dois indicadores para a avaliação de resultados ou efeitos das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, em Goiás, mostram-se insuficientes para uma avaliação de resultados dessas políticas públicas, limitando o poder de diagnóstico da realidade social, por meio das fiscalizações operacionais do Tribunal de Contas.

Dito isso, a tabela a seguir apresenta os números correspondentes aos dois indicadores, no período de 2018 a 2023, abarcando, assim, o período pós-auditoria operacional do TCE-GO.

¹⁵ Disponível em: <https://goias.gov.br/seguranca/estatisticas/>.

¹⁶ Disponível em: <https://www.seguranca.go.gov.br/apps/observatorio/manuais/manual-de-interpretacao-estatistica-ssp-go.pdf>.

Tabela 4 – Estatísticas relacionadas à violência contra a mulher no Estado de Goiás – 2018 a 2023

Estatísticas criminais – Estado de Goiás						
Natureza	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Feminicídio	36	40	44	54	55	56
Estupro	787	883	691	716	799	720

Fonte: Observatório de Segurança Pública da SSP-GO.

Como se apercebe do cenário quantitativo apresentado no Observatório da SSP-GO, houve um crescimento de 56% nos índices de feminicídio, em Goiás, no período de 2018 a 2023. Já com relação ao estupro, houve uma oscilação nesses índices, com números absolutos crescendo em 2019 (12%), e diminuindo no ano seguinte (-21%), mas mantendo a ordem de grandeza até 2023 (redução de 8% no período citado).

No que concerne às recomendações “g” e “h” atribuídas à SEDS (mas que afetam de modo reflexo a SSP-GO, PC-GO e PM-GO), bem como recomendação “a” direcionada ao TJ-GO, entende-se que elas refletem encaminhamentos do TCE-GO para elaboração de planejamento para ampliação da Rede de Atendimento à Mulher no Estado de Goiás: delegacias da mulher (DEAMs), Centros de Referência e/ou Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs), Casas Abrigo ou de Passagem, equipes da Patrulha Maria da Penha e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Neste caminho, a partir de informações coletadas no Relatório AOP nº 003/2018, bem como em pesquisas de sítios eletrônicos (SEDS e TJ-GO) e em entrevistas em órgãos estaduais (Polícia Civil de Goiás e Polícia Militar de Goiás), chegou-se aos números apresentados na tabela a seguir, indicando a evolução dos equipamentos da Rede de Atendimento e Proteção à Mulher em Goiás, no período de 2018 a 2024.

Tabela 5 – Número de equipamentos da Rede de Atendimento e Proteção à Mulher em Goiás – Evolução 2018 a 2024

Equipamentos da Rede de Atendimento e Proteção à Mulher	Unidades em 2018	Unidades em 2024
Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)	22	23
Centro de Referência Estadual da Igualdade (CREI)	1	1
Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM)	13	21
Casas Abrigo/Passagem	3	4
Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	4	11
Patrulhas Maria da Penha	24	23
Unidades Móveis de Atendimento à Mulher	2	2

Fonte: Elaboração própria.



A partir dos dados da Tabela 5, depreende-se que houve evolução significativa, no período considerado, apenas no número de equipamentos dos CEAMs, vinculados às secretarias municipais de cidadania, assistência social ou de políticas para as mulheres (aumento de 61% no estado), e de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, vinculados ao TJ-GO (crescimento de 175% no estado). Já quanto às Delegacias da Mulher e às Casas de Abrigo ou de Passagem existentes no Estado de Goiás, o crescimento foi pequeno (apenas 1 equipamento por natureza).

Há que se destacar, por último, que Goiás passou a ser, atualmente, o Estado com maior número de grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher, com salto de 5 grupos em 2020 para 47 atuais (crescimento de 840%), segundo dados do relatório *Mapeamento Nacional de Grupos Reflexivos e Responsabilizantes para Homens Autores de Violência Doméstica e Familiar Contra Mulheres*, de 2023.¹⁷

Portanto, apesar de todos os avanços conseguidos até o momento na elaboração da Política estadual voltada para as mulheres (Pacto Goiano pelo fim da violência contra a mulher e a Rede Estadual pelo fim da violência contra a mulher), na implementação do 1º Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra Mulheres 2022-2024 e na expansão da Rede de Atendimento à Mulher, todos estes inegavelmente impulsionados pela auditoria operacional do TCE-GO, mediante o comando do Acórdão nº 2.812/2019, nota-se que os indicadores dessa violência (feminicídio e estupro) não demonstram um cenário de impactos favoráveis na sociedade goiana, mediante a execução das políticas públicas correlatas pelos governos estadual e municipais, no período avaliado de 6 anos (médio prazo), bem como mostram-se insuficientes para uma avaliação mais aprofundada de resultados das políticas públicas.

Considerações finais

A partir da análise do caso concreto, qual seja a auditoria operacional do TCE-GO que avaliou as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres desenvolvidas pelo Estado de Goiás, vislumbrou-se que ela influenciou a evolução dos instrumentos de planejamento estadual relativos à temática, na medida em que foram editados o I Pacto Goiano pelo Fim da Violência contra a Mulher, o 1º Plano Estadual para este enfrentamento e o Guia Orientador voltado aos municípios goianos sobre a implementação dessas políticas públicas. Nesse sentido, houve o estímulo à expansão da rede de atendimento à mulher, sobretudo junto aos órgãos municipais, mediante o crescimento dos CEAMs. Contudo, observou-se que as análises empreendidas pela referida auditoria operacional, e suas consequentes recomendações de melhoria, possuem limites quanto ao seu poder de diagnosticar os resultados

¹⁷ Estudo elaborado pelo Colégio de Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar dos Tribunais de Justiça Estaduais (Cocevid), Grupo Margens (Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC) e Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Cevid/TJPR).

da implementação das políticas públicas e, assim, induzir mudanças que transformem a realidade social.

Em grande parte, isto deve-se ao curto prazo imposto para realização da fiscalização (normalmente em torno de 4 meses), à precariedade de indicadores estaduais de monitoramento das políticas públicas e à natureza da AOP, nos moldes da NBASP 3000, em ser uma avaliação *ex post*, ou seja, feita concomitantemente ou após a realização das ações e programas governamentais (CEPAL *apud* DRAIBE, 2001, p. 19).

Desta feita, faz-se necessário que as avaliações de políticas públicas sociais do TCE-GO evoluam para o escopo proposto na NBASP 9020, com uma atuação mais colaborativa da Corte de Contas junto às partes interessadas, como exemplo, o TCE-GO compondo o Comitê Gestor da Rede Estadual pelo Fim da Violência contra a Mulher. Neste sentido, as discussões e avaliações das políticas públicas dessa temática poderão ocorrer num prazo mais extenso (de 1 a 2 anos) e forma *ex ante*, precedendo o início das ações e programas governamentais, geralmente ocorrendo durante as fases de sua preparação e formulação (avaliações-diagnóstico), para apoiar as decisões finais da formulação (DRAIBE, 2001, p. 19).

Nesta esteira, o TCE-GO poderá atuar, por meio de sua função articuladora¹⁸ junto aos demais membros do Comitê Gestor, para otimizar ações que promovam mudanças culturais na sociedade e nos próprios agressores de mulheres, como os grupos reflexivos,¹⁹ focando assim na redução da cultura machista. Segundo o estudo do Cocevid; UFSC; Cevid/TJPR (2023), o índice de reincidência de violência por parte dos homens que passaram pelos grupos reflexivos é de apenas 4,18%, no Brasil, e de até 3%, em Goiás (para os grupos com mais de 7 anos de existência), demonstrando, portanto, a sua efetividade.

Ainda, mediante a participação no citado Comitê, a Corte de Contas poderá fomentar, mediante a sua função indutora,²⁰ a criação de novos indicadores no Observatório de Segurança Pública da SSP-GO, envolvendo as demais formas de violência contra a mulher previstas no *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*, citadas anteriormente, como as tentativas de homicídios, as ameaças, as lesões corporais, a perseguição (*stalking*) e a violência psicológica, visando melhor avaliar a efetividade das políticas públicas correlatas.

Do mesmo modo, poderá envolver a publicação, neste mesmo Observatório, dos indicadores de eficácia dos processos que envolvem a execução dessas políticas públicas, como: o índice de reincidência dos agressores que participam dos grupos reflexivos; a agilidade da

¹⁸ Segundo Motta e Godinho (2022), uma das novas funções atualmente exercidas pelos Tribunais de Contas é a *função articuladora*, que consiste na coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública.

¹⁹ O Conselho Nacional de Justiça, mediante a Recomendação nº 124, de 7.1.2022, recomendou aos Tribunais de Justiça dos Estados que instituíam e mantinham programas voltados à reflexão e sensibilização de autores de violência doméstica e familiar, com o objetivo de efetivar as medidas protetivas de urgência previstas nos incs. VI e VII do art. 22 da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).

²⁰ Ainda segundo Motta e Godinho (2022), outra nova função atualmente exercida pelos Tribunais de Contas é a *indutora*, que é verificada quando estes promovem incentivos à criação de evidências para a melhoria do processo de escolhas públicas (fornece elementos para a tomada de decisão) e da eficiência nas entregas (políticas públicas).



concessão de medidas protetivas de urgência pelo Poder Judiciário; o índice de descumprimento das medidas protetivas e prisões efetuadas pelas patrulhas Maria da Penha; e, por último, nas DEAMs, os índices de boletins de ocorrência transformados em inquéritos e os de inquéritos concluídos tempestivamente.

Como argumenta Draibe (2001, p. 39), “a mera avaliação de desempenho é muito limitada, não faz justiça e mal avalia os programas, embora constitua passo indispensável de qualquer avaliação”. Assim, de acordo com esta autora, apenas registrar percentuais de cumprimentos de metas físicas ou financeiras não significa avaliar um programa. Este exame somente é efetivo quando se faz a relação entre os resultados e os processos pelos quais estes foram produzidos, sendo recomendável que as variáveis qualitativas que descrevem os atributos de processos recebam tratamento quantitativo. E o controle externo estadual, por meio de suas funções articuladora e indutora, pode promover estes aprimoramentos nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Performance Audit of Public Policies Addressing Violence Against Women by the Court of Accounts of the State of Goiás: An Effectiveness Analysis

Abstract: The objective of this study is to analyze the effectiveness of the performance audit carried out by the Court of Accounts of the State of Goiás (TCE-GO) in relation to public agencies responsible for implementing public policies aimed at combating violence against women. Through exploratory research and the analysis of both internal and external qualitative and quantitative data, the study seeks to discuss how the recommendations issued after the performance audit have impacted the public agencies responsible for the formulation and implementation of these policies. The results suggest that the evaluation conducted by TCE-GO's performance audit contributed to the advancement of state planning tools related to this issue. However, it also indicates that there are limitations in performance audits that could be overcome with the NBASP 9020 standard, promoting innovation in the practices of external control.

Keywords: Domestic violence. Women. Public policies. Performance audit. Courts of Accounts.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro*. Brasília: CNMP, 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do §8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Brasília, DF: Senado, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 1º out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Secretaria de Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* *Atlas da violência 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2021.

COLÉGIO DE COORDENADORIAS DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS (COCEVID); GRUPO MARGENS/UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC); COORDENADORIA DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (CEVID/TJPR). *Mapeamento Nacional de Grupos Reflexivos e Responsabilizantes para Homens Autores de Violência Doméstica e Familiar Contra Mulheres*. 2023. Disponível em: <https://margens.paginas.ufsc.br/files/2020/06/Mapeamento-Nacional-GHAV-2023-Relat%C3%B3rio-Preliminar.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

DRAIBE, S. M. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA; CARVALHO (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-41.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, out. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 set. 2024

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*. São Paulo: FBSP, 2024.

GOIÁS (Estado). *Decreto Estadual nº 9.252, de 25 de junho de 2018*. Institui o Pacto Goiano pelo Fim da Violência contra a Mulher e a Rede Estadual pelo Fim da Violência contra a Mulher. Goiânia, 2018. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/70644/pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Segurança Pública de Goiás. *Manual de Interpretação Estatística*. Goiânia: SSP-GO, 2019.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão TCE nº 2.812, de 02 de outubro de 2019*. Goiânia: TCE-GO, 2019.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Relatório de Auditoria Operacional nº 003/2018*. Goiânia: TCE-GO, 2018.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (IMB). A Violência contra a Mulher em Goiás. *Informe técnico*, Goiânia, n. 5, 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional*. Brasília: IRB, 2017. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional*. Brasília: IRB, 2019. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-3000-Norma-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: IRB, 2020. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2017.

JANNUZZI, P. de M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. de M. Relevância e sustentabilidade: dimensões esquecidas na avaliação de programas sociais. *Nexo Políticas Públicas*, São Paulo, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/08/24/relevancia-e-sustentabilidade-dimensoes-esquecidas-na-avaliacao-de-programas-sociais>. Acesso em: 16 set. 2024.



MATOSINHOS, I. A persistência das violências contra a mulher em 2023. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*. São Paulo: FBSP, 2024.

MOTTA, F.; GODINHO, H. H. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. *Consultor Jurídico*, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 20 set. 2024.

SECCHI, L. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

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

SOUSA FILHO, Valdo de; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Auditoria em políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás: uma análise de sua efetividade. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 95-117, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART05.GO.

SEÇÃO I
ARTIGOS

Parte II
Desenvolvimento
Sustentável,
Economia e Inovação



A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS À POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO DO PAÍS: UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS REALIZADAS

Raquel Serruya Elmescahy

Auditora de Controle Externo do TCE-PA. Doutora em Desenvolvimento Sustentável e Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará.

Daniel Mello

Conselheiro Substituto do TCE-PA. Doutor em Direito (Facultad Interamericana de Ciencias Sociales), Economia (Universidade Federal do Pará) e Administração (Universidade da Amazônia).

Resumo: Tem-se como objetivo avaliar a contribuição dos Tribunais de Contas brasileiros à política de saneamento básico, considerando os trabalhos de auditoria operacional realizados. Utilizaram-se como método a pesquisa documental e a análise de conteúdo. Identificaram-se frequentemente achados relativos à ausência de políticas e planos de saneamento, fragilidades na articulação entre os planos existentes de diferentes esferas, condições inadequadas de operação dos sistemas, fragilidades no monitoramento e controle e desigualdade no acesso aos serviços. Desse modo, entende-se que os Tribunais de Contas têm contribuído ao aperfeiçoamento da política, ao observar lacunas e sugerir mudanças à Administração Pública, muito embora os desafios do setor sejam prementes.

Palavras-chave: Tribunais de contas. Controle externo. Auditoria operacional. Saneamento básico.

Sumário: 1 Introdução – 2 Auditorias operacionais – 3 Procedimentos metodológicos – 4 As auditorias operacionais de saneamento básico no Brasil – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

No Brasil, o saneamento básico é orientado pela Lei nº 11.445/2007, chamada de Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (LDSB), que define saneamento como o conjunto de serviços públicos, infraestrutura e instalações operacionais de quatro subsetores: o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por fim, a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

Recentemente, a Lei de Diretrizes foi atualizada pela Lei nº 14.026/2020, que ficou conhecida como o Novo Marco do Saneamento. A atualização trouxe mudanças significativas para o setor, que busca a universalização do acesso aos serviços, com o estabelecimento de metas para que, até 2033, 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% à coleta e tratamento de esgoto (BRASIL, 2020). Tais metas estão de acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas para, em especial, o ODS 6 – água e saneamento, de “Garantir a disponibilidade e a gestão

sustentável da água potável e do saneamento para todos”, que visa, até 2030, garantir o acesso universal e equitativo de água potável, saneamento e higiene adequada (ONU, 2015).

Passaram-se dezoito anos desde a publicação da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (que já estabelecia critérios para o planejamento e prestação dos serviços) e dez anos desde a publicação da Agenda 2030. Todavia, os indicadores do Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS demonstram que a situação do saneamento no Brasil ainda é desafiadora. De acordo com os dados da coleta SNIS (2023), ano de referência 2022, 30,7 milhões de brasileiros não possuem acesso a atendimento com rede de água e 85,2 milhões não possuem acesso a rede de esgotamento sanitário, tendo que recorrer a meios alternativos. A cobertura domiciliar de resíduos também não alcança a todos, com 13,1 milhões de pessoas sem acesso a esse serviço. Sobre a drenagem urbana, somente 43,6% dos municípios possuem sistema exclusivo para a drenagem das águas pluviais, com os demais possuindo sistemas unitários ou combinados (entre drenagem e esgoto), ou não possuindo sistema algum de drenagem. Sendo que esses dados se referem aos municípios que participaram da coleta de dados, que não alcançara a totalidade das municipalidades brasileiras, podendo haver ainda mais pessoas desatendidas, entre os municípios não declarantes. Como mencionam Iocken e Souza (2021), os desafios são ainda maiores do que os que constam nos diagnósticos, pela deficiência na mensuração de dados.

Diante desse cenário, e apesar dos observáveis avanços nos últimos anos, levantam-se dúvidas sobre a viabilidade de cumprimento das metas, tanto do ODS 6, cujo prazo é 2030, quanto da Lei nº 14.026/2020, cujo prazo é 2033. Para isso, o setor necessita de um planejamento estruturado, com articulação interfederativa e investimentos ordenados e suficientes para que, progressivamente, o direito à água e ao saneamento possa ser universalizado no país.

Tal situação instiga a necessidade de controle, seja interno, externo ou social. Em especial, após a edição do Novo Marco do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), com novas atribuições de responsabilidades aos órgãos, cabe aos Tribunais de Contas atentarem-se à política de saneamento, tanto no que diz respeito aos deveres legais dos titulares, as exigências contratuais com os prestadores de serviço, e a necessidade de atuação efetiva das agências reguladoras. As ações de fiscalização que podem ser adotadas para avaliar o setor são múltiplas, assim como as competências atribuídas aos Tribunais de Contas, que atuam não apenas por meio de auditorias de regularidade e operacionais, mas por meio de funções orientativas, consultivas, apuração de irregularidades via denúncia ou representação, isso além do próprio exame das contas de governo (IOCKEN; SOUZA, 2021).

Tendo em vista a função constitucional dos Tribunais de Contas brasileiros, de exercer o controle externo de modo a realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados, percebeu-se que, apesar de haver muitos trabalhos de auditoria em conformidade, que muitas vezes se limitam à legalidade e economicidade das ações, as auditorias operacionais são os instrumentos aptos a avaliar, para além da mera legalidade, a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas,



sendo então o tipo de fiscalização mais adequado para ser tomado em conta, considerando o que se pretende investigar.

Diante disso, este artigo se propõe a responder: que contribuições os Tribunais de Contas brasileiros têm dado à política de saneamento básico, considerando os trabalhos de auditoria operacional realizados? Assim, tem-se como objetivo geral avaliar em que medida as Cortes de Contas têm identificado achados e trazido recomendações e determinações, de modo a contribuir com a política de saneamento, no âmbito das auditorias operacionais realizadas.

Para responder à pergunta, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (1) identificar quantos trabalhos de auditoria operacional em saneamento foram feitos pelos Tribunais de Contas brasileiros; e (2) analisar o conteúdo desses trabalhos, realizando uma análise frequencial de palavras e uma análise dos temas mais frequentes abordados como achados de auditoria, refletindo e correlacionando-os com os parâmetros legais e dos ODS. A metodologia escolhida foi a de pesquisa documental e análise de conteúdo, utilizando-se Bardin (2016) como paradigma.

A pesquisa é relevante em dupla medida. Primeiro, porque o saneamento *per se* é importante, tanto do ponto de vista da saúde da população, já que, a cada US\$1 investido em saneamento, US\$5 a US\$28 são economizados na área de saúde pública (HUTTON; HALLER; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2004), quanto do ponto de vista da desigualdade, já que é notório que os problemas de saneamento afetam de maneira mais significativa as camadas menos privilegiadas da população (MARICATO, 2003), além de contribuir para a preservação do meio ambiente.

Segundo, porque os Tribunais de Contas são estruturas singulares da Administração Pública, capazes de uma interpenetração sistêmica mobilizadora e conectora de várias organizações, por operar e influenciar sistemas funcionais distintos (administrativo, político e jurídico) (PANTOJA, 2024), logo, indutores de mudanças na condução de políticas públicas. As auditorias operacionais, em especial, têm esse papel, na medida em que avaliam diretamente critérios como eficiência, eficácia e efetividade das políticas, podendo então trazer mudanças para além do formalismo administrativo na gestão pública.

Assim, além dessa introdução, o presente trabalho se estrutura nos seguintes tópicos: uma breve exposição teórica sobre as auditorias operacionais, de modo a explicar como se definem e como são realizadas; uma descrição dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa; os resultados obtidos, primeiro acerca dos trabalhos de auditoria identificados, segundo sobre o conteúdo desses trabalhos, agregado por temas; e, por fim, as considerações finais e referências.

2 Auditorias operacionais

Há uma multiplicidade de termos e conceitos relacionados à auditoria operacional (ORIÁ FILHO, 2009), mas, em síntese, a auditoria operacional pode ser definida como o exame que

verifica se “empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento” (TCU, 2020). Em essência, trata-se de um instrumento moderno de controle, que vai além da verificação da legalidade, visando aprimorar a gestão pública por meio de recomendações baseadas em evidências (SILVA, 2006; POLLITT *et al.*, 2008).

A auditoria operacional no setor governamental surgiu nos anos 1970, destacando-se no VII Congresso da Intosai em 1971, com a aprovação do conceito de auditoria integral para além da financeira. Em 1972, o *General Accounting Office* (GAO) lançou as Normas de Auditoria Governamental, conhecidas como Livro Amarelo, estabelecendo diretrizes e definição para a auditoria operacional. Já no Brasil, registros sobre auditoria operacional datam de 1982, com a introdução da auditoria programática pelo Tribunal de Contas da União. Em 1986, por meio do Decreto nº 93.874, consolidou-se a exigência de avaliar eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. A Constituição de 1988 institucionalizou o controle operacional ao atribuir ao Poder Legislativo, com apoio do TCU, a fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da União. O art. 71 ampliou as competências do TCU para incluir inspeções e auditorias nessas áreas (MELLO, 2022).

Esse desenvolvimento da auditoria operacional refletiu, ao longo de sua consolidação como instrumento de fiscalização, uma busca por maior transparência, responsabilidade e resultados concretos na gestão governamental, o que decorre da evolução social, já que, com uma sociedade cada vez mais esclarecida e consciente, não se compreende admissível que os Tribunais de Contas se limitem ao exame da conformidade e da regularidade dos gastos públicos, devendo ser avaliados também aspectos como economia, eficiência, eficácia e efetividade, cujo instrumento para tal é a auditoria operacional (SILVA, 2006).

No âmbito do controle externo brasileiro, o Tribunal de Contas da União tornou-se pioneiro na realização de auditorias operacionais. Como mencionado, o TCU, desde a década de 1980, vem buscando alinhar-se à tendência internacional de avaliação dos resultados alcançados por programas, projetos, atividades, órgãos e entidades da Administração Pública (FLEISCHMANN, 2018). A edição do *Manual de Auditoria Operacional* pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), cuja primeira edição foi publicada em 1998, foi um marco para o tema, contendo recomendações e critérios para a realização dos trabalhos.

Posteriormente, a difusão desta prática para os Tribunais de Contas (TCs) estaduais e municipais se deu por meio do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – Promoex, programa de financiamento estabelecido em 2005, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o objetivo de fortalecer institucionalmente e modernizar os TCs pelo incremento da eficácia, eficiência e efetividade das ações de controle e dos mecanismos de articulação social (FLEISCHMANN, 2018).

A partir daí, vários trabalhos foram realizados em âmbito nacional, com o uso de técnicas específicas. As auditorias operacionais realizadas desde 2008 no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por exemplo, têm utilizado predominantemente como critério a análise



da eficiência, a análise de *stakeholders* e a técnica *SWOT* (GOMES; VASCONCELOS, 2020). Houve um esforço dos tribunais, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que no início da implementação dos trabalhos apresentou condições favoráveis, mas ao mesmo tempo dificuldades, com a necessidade de capacitação, controle de qualidade e coordenação dos trabalhos, ao tempo em que tentavam evitar um isolamento do setor de AOP perante as demais unidades de controle (MATOS, 2006). Do mesmo modo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, apesar das dificuldades iniciais de implementação (OLIVEIRA, 2008), vem envidando esforços em auditoria operacional de saneamento, vinculada aos ODS (ALMEIDA; LAUREANO; RAMEIRO, 2023). Outro exemplo é o do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que realiza auditorias operacionais no tema do saneamento desde 2004, para avaliar serviços como o tratamento de esgoto, aterros sanitários, abastecimento de água etc. (ACHKAR, 2011). O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas também tem se empenhado, tendo realizado auditorias sobre resíduos sólidos urbanos que revelaram problemas de gestão ambiental no Município de Manaus, trazendo uma importante contribuição para a política de saneamento local (JORGE, 2016), muito embora a Corte ainda enfrente desafios na condução dos trabalhos (BARREIROS, 2024), assim como as demais Cortes de Contas nacionais.

Considerando-se que a atuação dos Tribunais de Contas pode ser restrita a seus jurisdicionados, dificultando a fiscalização de políticas públicas de alcance nacional, surgiu ainda mais uma modalidade de auditoria, que são as auditorias coordenadas, trabalhos de fiscalização realizados por instituições de controle diferentes, utilizando a mesma metodologia e planejamento. Assim, a coordenação das entidades fiscalizatórias, como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e o Tribunal de Contas da União (TCU) têm impulsionado a realização de diversas auditorias operacionais no país, suscitando temas de análise conforme a observação da necessidade nacional. Já foram realizadas auditorias coordenadas em vários temas, a exemplo do meio ambiente, segurança pública, saúde, regimes próprios da previdência social, sistema prisional e unidades de conservação. Esse novo modelo de fiscalização, que pode coordenar tanto auditorias de conformidade, quanto operacionais, demanda uma alta capacidade de articulação entre os órgãos de controle, mas traz como vantagem a troca de experiências entre os técnicos envolvidos, além de preencher uma lacuna na fiscalização de políticas públicas de alcance nacional (BANDEIRA; LIMA; COELHO JÚNIOR, 2021).

Sobre a realização dos trabalhos, a auditoria operacional é realizada em um ciclo de etapas, que pode ser resumido em: seleção de temas, quando se define a política a ser auditada; planejamento, quando se estipulam os objetivos, métodos e resultados esperados do trabalho; execução, quando se realiza a coleta de dados e informações para análise; relatório, quando a equipe de auditoria elabora o relatório preliminar contendo achados e recomendações; comentário do gestor, que recebe o relatório preliminar e faz sua manifestação acerca dos achados; eventual alteração do relatório e emissão de relatório final de auditoria; apreciação do relator e apresentação do processo em plenário para apreciação da Corte; divulgação, com a publicação do relatório para difundir o conhecimento e aumentar

a chance de implementação das recomendações; e, por fim, o monitoramento, quando é realizado o acompanhamento da implementação das deliberações proferidas, para incentivar o alcance dos benefícios decorrentes das mudanças político-administrativas propostas (TCU, 2020). Vale dizer que a necessidade e obrigatoriedade do acompanhamento das recomendações e determinações é o diferencial das auditorias operacionais, pois na fase do monitoramento há uma importante interação entre gestores e auditores, propiciando a reanálise de situações que apresentam fragilidades, relevando também o compromisso da gestão na resolução dos problemas e maximizando a probabilidade de que as determinações e recomendações sejam razoavelmente adotadas (ACHKAR, 2011).

3 Procedimentos metodológicos

Diante dos pressupostos apresentados, a presente pesquisa, de natureza aplicada e com objetivo descritivo (GIL, 2008), visa descrever as contribuições dos Tribunais de Contas brasileiros à política de saneamento básico, tendo em consideração os trabalhos de auditoria operacional realizados. Para isso, adotou-se uma abordagem mista, com o uso de estratégia aninhada concomitante (CRESWELL, 2010), que permite a coleta de dados quantitativos e qualitativos simultaneamente, predominando, no caso dessa pesquisa, a análise dos dados qualitativos.

Para cumprir o primeiro objetivo específico, que é o de se identificar os trabalhos de auditoria operacional realizados no tema de saneamento no Brasil, foi realizada uma pesquisa documental de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2003), procedendo-se à consulta no *site* de todos os Tribunais de Contas brasileiros atuais para busca dos trabalhos. Estabeleceu-se como protocolo, primeiro, buscar informações sobre as auditorias operacionais na página inicial do tribunal pesquisado, com busca por notícias ou seção dedicada às auditorias operacionais. Em seguida, realizou-se a consulta processual e/ou de jurisprudência, conforme cada *site* disponibiliza, vez que os mecanismos de busca são diferentes para cada tribunal. Depois, realizou-se busca no *Google* e buscadores correlatos, conforme o caso, para identificar a existência/publicação de relatórios que possam não ter surgido nas etapas de pesquisa anteriores. Por fim, foi aplicado critério de exclusão de documentos, verificando eventuais auditorias de conformidade coletadas e excluindo-as da amostra, mantendo apenas trabalhos de auditoria operacional e auditorias combinadas onde preponderasse a abordagem operacional.

O resultado da pesquisa documental foi tabulado e sistematizado, permitindo dar sequência à pesquisa e cumprir o segundo objetivo específico, que é o de se analisar o conteúdo desses relatórios de modo a identificar os principais achados, recomendações e determinações levantados. Para isso, utilizou-se como técnica de interpretação de dados a análise de conteúdo preceituada por Bardin (2016), que consiste em classificar, contar e comparar símbolos em um texto utilizando, no presente caso, o aporte de ferramenta computacional (*Atlas.ti*) para tanto.



Após a pré-análise e preparação do material coletado, que consistiu na leitura de todos os relatórios e tabulação dos achados e recomendações/determinações expedidos, optou-se por utilizar duas técnicas de análise de conteúdo: a análise frequencial de palavras, de abordagem quantitativa, de modo a delinear, primeiro, os assuntos mais frequentes dentre os achados de auditoria, para auxiliar na definição dos assuntos mais mencionados; e a análise temática propriamente dita, que agrupou os achados em categorias temáticas, de modo a obter uma compreensão geral sobre o que os Tribunais de Contas têm encontrado nas auditorias operacionais de saneamento, e quais as recomendações correspondentes.

4 As auditorias operacionais de saneamento básico no Brasil

Os resultados da pesquisa são apresentados em três subtópicos. No primeiro, apresentam-se os resultados da pesquisa documental, que envolveu a coleta de relatórios de auditoria e/ou votos e acórdãos relacionados a processos de auditoria operacional em saneamento. O segundo traz o resultado da análise de conteúdo realizada nesses documentos, que avaliou os dados do texto quantitativamente, pela frequência de palavras, para em seguida fazer uma análise temática dos assuntos mais mencionados nos achados de auditoria, recomendações e determinações. O terceiro tópico traz outros achados de pesquisa, que, embora não tenham relação direta com auditorias operacionais, são outros mecanismos pelos quais os Tribunais de Contas têm demonstrado contribuição à política de saneamento básico do país.

4.1 Pesquisa documental: quadro de trabalhos realizados

Após pesquisa nos sítios eletrônicos de todos os Tribunais de Contas brasileiros, foram identificadas 53 auditorias operacionais, realizadas no tema de saneamento, cujos relatórios ou acórdãos decisórios, alternativamente, foram coletados para análise. A listagem dos processos está sintetizada no Quadro 1. Em seguida, apresentam-se o Gráfico 1, que mostra a quantidade de trabalhos por Tribunal; o Gráfico 2, que mostra a quantidade de processos por ano de autuação; e o Gráfico 3, que mostra o percentual de auditorias realizadas, por tema.

Quadro 1 – Auditorias operacionais em saneamento identificadas

(continua)

Tribunal	Processo	Tema	Documento	Ano
TCE-PR	182702/24 (1)	Planejamento	Relatório de auditoria	2024
	182702/24 (2)	Planejamento	Relatório de auditoria	2024
	182702/24 (3)	Planejamento	Relatório de auditoria	2024
	182702/24 (4)	Planejamento	Relatório de auditoria	2024
	182702/24 (5)	Planejamento	Relatório de auditoria	2024
	182702/24 (6)	Planejamento	Relatório de auditoria	2024
	244589/22	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2022
	544859/10	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2010
TCU	TC 006.993/2011-7	Saneamento	Acórdão	2011
	TC 017.507/2015-4	Esgotamento sanitário	Acórdão	2015
	TC 010.658/2018-1	Indicadores	Acórdão	2018
	TC 012.552/2019-4	Saneamento	Acórdão	2019
	TC 036.778/2019-2	Saneamento	Acórdão	2019
	TC-041.321/2021-9	Resíduos sólidos	Acórdão	2021
TCE-AM	12806/2021	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2021
	N.E.	Resíduos sólidos	Relatório de auditoria	2011
	12704/2024	Concessões ao setor privado	Relatório de auditoria	2024
	12705/2024	Concessões ao setor privado	Relatório de auditoria	2024
	12706/2024	Concessões ao setor privado	Relatório de auditoria	2024
	12707/2024	Concessões ao setor privado	Relatório de auditoria	2024
TCE-SC	AOR-04/05801564	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2004
	RLA 07/00603395	Resíduos sólidos	Relatório de auditoria	2007
	AOR 06/00449262	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2006
	RLA 09/00547928	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2009
	RLA-13/00157760	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2013
	RLA-10/00467209	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2010

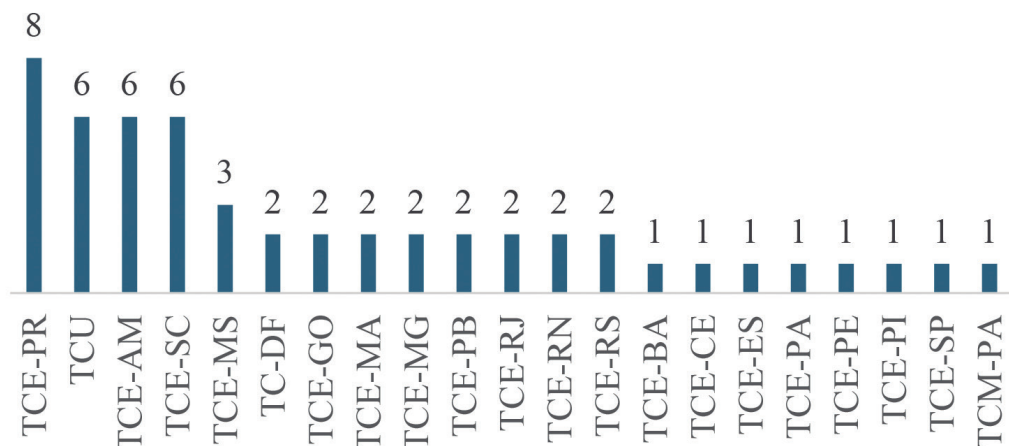
(conclusão)

Tribunal	Processo	Tema	Documento	Ano
TCE-MS	8758/2013	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2013
	20098/2015	Saneamento	Relatório de auditoria	2015
	17746/2017	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2017
TC-DF	10469/2016	Saneamento	Relatório de auditoria	2016
	3759/2015	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2015
TCE-GO	202200047003022	Água e esgotamento sanitário	Voto do relator	2022
	201100047000898	Saneamento	Voto do relator	2011
TCE-MA	7891/2010	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2010
	4838/2023	Saneamento	Relatório de auditoria	2023
TCE-MG	1007893	Saneamento	Acórdão	2019
	862696	Resíduos sólidos	Acórdão	2012
TCE-PB	08315/10	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2010
	05095/16	Resíduos sólidos	Relatório de auditoria	2016
TCE-RJ	106131-3/15	Água e esgotamento sanitário	Voto do relator	2015
	107301-9/2011	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2011
TCE-RN	008786/2018	Resíduos sólidos	Relatório de auditoria	2018
	10541/2010	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2010
TCE-RS	009363-02.00/07-6	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2007
	008757-0200/10-0	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2010
TCE-BA	001594/2023	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2023
TCE-CE	05561/2010-5	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2010
TCE-ES	05210/2022-6	Água e esgotamento sanitário	Acórdão	2022
TCE-PA	2010/52049-9	Abastecimento de água	Relatório de auditoria	2010
TCE-PE	1004379-2	Esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2010
TCE-PI	006356/2024	Resíduos sólidos	Relatório de auditoria	2024
TCE-SP	3.554/026/15	Água e esgotamento sanitário	Relatório de auditoria	2015
TCM-PA	201118661-00	Saneamento	Relatório de auditoria	2011

Legenda: N.E. – não encontrado.

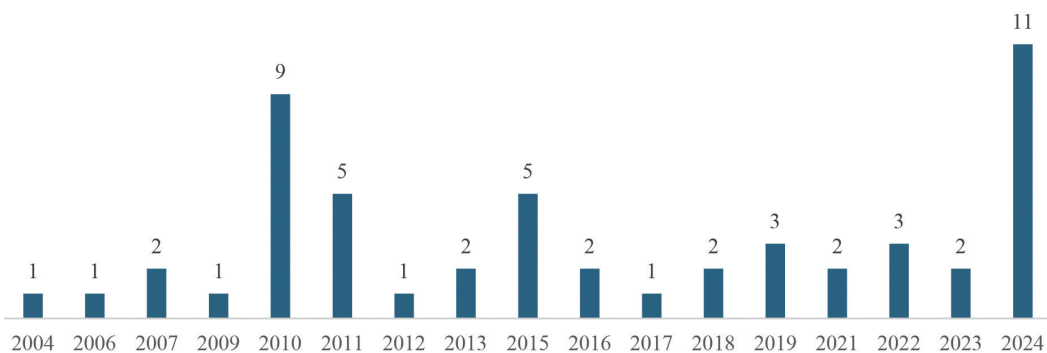
Fonte: Elaboração dos autores (2025).

Gráfico 1 – Quantitativo de auditorias operacionais em saneamento identificadas, por Tribunal



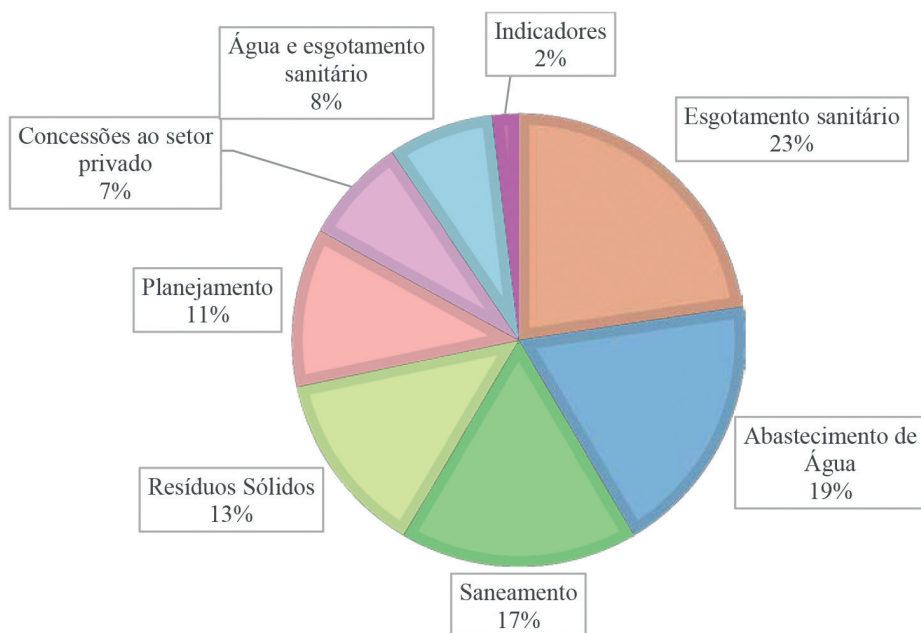
Fonte: Elaboração dos autores (2025).

Gráfico 2 – Quantitativo de auditorias operacionais em saneamento, por ano



Fonte: Elaboração dos autores (2025).

Gráfico 3 – Percentual de auditorias operacionais em saneamento, por tema



Fonte: Elaboração dos autores (2025).

A seguir, descrevem-se os trabalhos realizados, por tribunal, ordenados pelo quantitativo de processos encontrados.

4.1.1 Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) ficou em posição de destaque no estudo, pelo quantitativo de trabalhos encontrados. Verificou-se que o TCE-PR possui ferramenta de busca por relatórios de fiscalizações em *dashboard*, que permite o filtro por tema. Foram encontradas 565 fiscalizações em saneamento, abrangendo todos os 399 municípios do estado. Das fiscalizações, 471 abrangem a esfera municipal, 9 a esfera estadual e 75 de abordagem multinível (relação interfederativas estado e município), além de 10 fiscalizações de programas com recursos internacionais. Desse total, 426 foram realizadas em 2021, várias delas com o objetivo de “realizar um diagnóstico da atual situação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios paranaenses, tendo em vista os desafios impostos pela aprovação da Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco do Saneamento)”.

Nem todos os trabalhos listados são auditorias operacionais, já que o filtro retorna as fiscalizações por tema, não por natureza. Porém, destaca-se que, das auditorias operacionais encontradas, algumas são caracterizadas como “auditoria combinada”, por avaliar aspectos do desempenho operacional, em conjunto com uma análise normativa de conformidade. Outro aspecto interessante é que alguns trabalhos apresentam, além do relatório de auditoria, documentos simplificados com os destaques de cada fiscalização e um consolidado do tema.

Para fins de amostragem, selecionaram-se 6 relatórios de abrangência municipal (cada qual com processo específico inicial, mas todos homologados conjuntamente no Processo nº 182702/24), 1 relatório de abrangência estadual (Processo nº 244589/22) e 1 de abrangência multinível (Processo nº 544859/10), sendo o último propriamente classificado como auditoria operacional e os demais como auditorias combinadas, totalizando 8 processos. Mas vale dizer que o TCE-PR possui vários outros trabalhos no tema.

4.1.2 Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) é referência em auditoria operacional no Brasil, como comentado anteriormente. Em consulta à Pesquisa de Jurisprudência do TCU, utilizando como filtro as palavras-chave “auditoria operacional”, “saneamento”, “água”, “esgoto”, “drenagem” e “resíduos”, foram encontrados 114 resultados, os quais, após filtragem pela leitura das ementas, resultaram no *download* de 13 acórdãos para análise de pertinência. Realizada a leitura inicial dos arquivos, foram considerados 6 acórdãos como *corpus* textual da pesquisa.

Em 2011, o TCU realizou AOP na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para conhecer a estrutura da fundação e os fatores limitantes na sua atuação na consecução de obras de saneamento (TC 006.993/2011-7). Em 2015, foi realizada auditoria operacional destinada a avaliar em que medida as políticas e as ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no país contribuem para a gestão dos recursos hídricos (TC 017.507/2015-4). Já em 2018, realizou auditoria na Funasa para avaliar o plano estratégico e o plano de resultados de 2018, vez que a fiscalização anterior detectou que os indicadores estabelecidos eram insuficientes para medir o desempenho do saneamento para o alcance das metas do Plano Nacional de Saneamento Básico (TC 010.658/2018-1).

Em 2019, foi realizada auditoria operacional na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para analisar a efetividade das ações da fundação na promoção do saneamento básico (TC 012.552/2019-4). Também em 2019, foi realizada auditoria operacional no Programa Saneamento para Todos, no qual se realizou o financiamento de empreendimentos com recursos do FGTS para expansão dos serviços de saneamento (TC 036.778/2019-2). Em 2021, houve auditoria operacional em vários ministérios e órgãos federais, com o objetivo de avaliar as ações do governo federal para atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (TC-041.321/2021-9).



Além dos trabalhos selecionados, observa-se que o TCU realiza com a frequência necessária o monitoramento das recomendações e determinações expedidas nas AOPs, bem como possui diversos outros no tema do saneamento, a exemplo do acompanhamento realizado em 2021 nas ações de implementação do Novo Marco Legal de Saneamento Básico trazido pela Lei nº 14.026/2020 (TC 025.604/2021-0). Outro acompanhamento foi realizado em 2024 na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e no Ministério das Cidades, para avaliar a atuação da agência na produção de normas de referência em saneamento básico e exame da atuação do Ministério das Cidades no apoio aos entes federados para a infraestrutura de saneamento básico no país (TC 025.604/2021-0). Também realizou AOP, que avaliou os controles internos do Ministério das Cidades para saber se são suficientes para mitigar os riscos relacionados à gestão de obras públicas, incluindo obras de saneamento (TC-031.563/2016-3).

4.1.3 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) também apresentou quantitativo de trabalhos relevante. Na consulta processual há a espécie “Auditoria Operacional”, que permite filtrar os processos relacionados. Foi realizada uma auditoria operacional nos sistemas públicos de abastecimento de água, com publicação do relatório em 2016 (Processo digitalizado nº 12806/2021, Processo original nº 1210/2016). Também foi encontrado o Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa de Governo “Manaus mais Limpa”, na área de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU, de 21.2.2011 (número de processo não encontrado). Ademais, em 2024, foram realizadas quatro auditorias operacionais nas concessões públicas de saneamento básico no interior, nas prefeituras de São Paulo de Olivença (Processo nº 12704/2024), Atalaia do Norte (Processo nº 12705/2024), Benjamin Constant (Processo nº 12706/2024) e Tabatinga (Processo nº 12707/2024).

4.1.4 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Outro tribunal que se destacou na análise foi o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), pois possui página dedicada em seu *site* para as AOPs e apresenta todos os trabalhos realizados por tema, tendo sido feitas 6 AOPs em saneamento. Foram avaliados: o Sistema de Esgoto Insular de Florianópolis (Processo nº AOR-04/05801564); o Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos de Itajaí e Programa “Lixo Reciclado Tarifa Zero” (Processo nº RLA 07/00603395); o Sistema de Tratamento de Esgoto da Lagoa da Conceição (Processo nº AOR 06/00449262); o Serviço de Abastecimento de Água de Florianópolis (Processo nº RLA 09/00547928); o Sistema de Esgotamento e Tratamento Sanitário – ETE Jarivatuba de Joinville (Processo nº RLA-13/00157760); e a Estação de Tratamento de Esgoto Nova Esperança – Balneário Camboriú (RLA-10/00467209).

4.1.5 Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

O portal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) apresenta página dedicada à publicação de relatórios de auditoria operacional por área temática, incluindo o tema do saneamento básico. Foram publicados trabalhos relativos a três processos (Processos nºs 8758/2013, 20098/2015 e 17746/2017), incluindo relatório de auditoria e decisões. Não foi possível usar a consulta pública de processos, por não possuir busca textual.

4.1.6 Tribunal de Contas do Distrito Federal

O *site* do TC-DF possui seção dedicada aos relatórios de auditoria por áreas de governo. Na seção de Obras e Infraestrutura, há trabalhos relacionados ao tema do saneamento, como as seguintes fiscalizações: Sistema de custos de saneamento ambiental – Caesb – 2016 (Processo nº 10469/2016); e Abastecimento de Água (Processo nº 3759/2015).

4.1.7 Tribunal de Contas do Estado de Goiás

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) apresentou duas AOPs na busca textual na consulta de processos. Foi verificada a realização de auditoria Operacional (Processo nº 202200047003022) em 2023 na Saneamento de Goiás S.A. (Saneago), tendo como objetivo a Ação 2146 – Implantar e ampliar infraestrutura do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pertencente ao Programa 1042 – Saneamento e Sustentabilidade, prevista no PPA 2020-2023. Também se identificou a realização de auditoria operacional (Processo nº 201100047000898), iniciada em 2011 e votada em 2017, cujo objeto foi a avaliação das atividades desenvolvidas pela Saneamento de Goiás S.A. – Saneago nos Programas Água Potável para todos e Solução para os esgotos sanitários e resíduos sólidos em todas as cidades, tendo por abrangência o período de 2008-2010.

4.1.8 Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) apresentou, em sua pesquisa pública, duas AOPs com relatório emitido. Foi realizada a auditoria operacional realizada na área de saneamento, ação implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimentos d'Água, referente ao exercício financeiro de 2010 (Processo nº 7891/2010). Também foi realizada auditoria operacional (Processo nº 4838/2023), ainda pendente de deliberação pela Corte, com a intenção de verificar o alinhamento do Estado do Maranhão à legislação do saneamento. A instrução processual emitiu relatório, seguiu ao MPC e aguarda deliberação



da Corte. O tribunal também está realizando AOP em saneamento no ano corrente, 2025, com a finalidade de apurar o IEGM, fornecendo um panorama da eficiência e da qualidade da gestão pública municipal (Processo nº 1322/2025), ainda sem relatório técnico elaborado no momento de realização desta pesquisa.

4.1.9 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

O TCE-MG possui portal de pesquisa de jurisprudência dedicado (TCE-Juris), no qual é possível buscar pela natureza do processo. Há a classificação específica de processos de Auditoria Operacional, o que facilita as buscas. Foram encontrados dois processos de auditoria operacional no tema saneamento (Processos nºs 1007893 e 862696), com decisões de 2012 e 2019.

4.1.10 Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

O TCE-PB possui seção dedicada em seu *website* às auditorias operacionais. Nela, foram encontrados relatórios referentes a AOPs sobre o sistema de abastecimento de água (Processo nº 08315/10) e sobre os resíduos sólidos urbanos (Processo nº 05095/16), tendo este último trabalho gerado também relatório de monitoramento.

4.1.11 Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Na consulta processual, utilizando a pesquisa textual com filtros avançados pela natureza do processo, foi encontrada AOP realizada na Cedae – Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Processo nº 106131-3/15).

Também foi encontrada auditoria operacional realizada na Secretaria Estadual do Meio Ambiente e no Instituto Estadual do Ambiente, com escopo no esgotamento sanitário na região da bacia hidrográfica Guandu (Processo nº 107301-9/2011).

Vale destacar que o TCE-RJ recentemente tem feito outros trabalhos importantes sobre o tema, como comentado por Almeida, Laureano e Rameiro (2023), a exemplo do levantamento sobre a política de saneamento básico em 51 municípios fluminenses (Processo nº 206.123-8/2023), além de uma AOP na Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado (Processo nº 102.554-8/22).

4.1.12 Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

A página do TCE-RN possui seção específica dedicada às auditorias operacionais realizadas. Dentre elas, está uma Auditoria Operacional Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos no

Âmbito do Consórcio Público Regional de Resíduos Sólidos do Seridó/RN, realizada em 2018 (Processo nº 008786/2018), e uma Auditoria Operacional no Programa 2722 – Esgotamento Sanitário – PPA 2008/2011, realizada em 2010 (Processo nº 10541/2010).

4.1.13 Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) possui seção dedicada às auditorias operacionais em seu *website*, mas não lista, nela, as AOPs de saneamento, somente as mais recentes. Em consulta pela busca avançada de processos, foi possível identificar a realização de pelo menos duas AOPs em saneamento. Em 2007, o Tribunal de Contas do Estado – TCE realizou auditoria operacional nas ações de controle e redução de perdas de água desenvolvidas pela Companhia Estadual de Saneamento do Estado do Rio Grande do Sul – Corsan (Processo nº 009363-02.00/07-6). A auditoria buscou avaliar qualitativamente o planejamento, a operacionalização e a execução das ações de combate às perdas aparentes de água, com enfoque na maneira como vêm sendo desenvolvidas as ações institucionais para controle e redução de perdas de água. Após, em 2010, o TCE-RS realizou auditoria operacional na Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) referente ao PPA 2008-2010 (Processo nº 008757-0200/10-0), com o objetivo de avaliar a sustentabilidade econômica da implantação e operação dos sistemas de esgoto sanitário e a consequente dependência dos subsídios.

4.1.14 Tribunal de Contas do Estado da Bahia

O *site* do TCE-BA possui seção dedicada às auditorias operacionais, com *links* para *download* dos relatórios. Foram identificados 270 relatórios de auditorias operacionais, em diversas secretarias estaduais. Vale mencionar que, além dos relatórios serem públicos para *download*, são publicados também os comentários dos gestores, os pareceres do Ministério Público de Contas e as resoluções resultantes, de maneira organizada e transparente, o que merece destaque como boa prática.

Dessas auditorias, 5 foram realizadas em órgãos que possuem “saneamento” na sua nomenclatura, sendo 3 de conformidade, 1 inspeção de obras públicas e 1 auditoria operacional propriamente dita (Processo nº 001594/2023), sobre a gestão hídrica e o abastecimento de água.

4.1.15 Tribunal de Contas do Estado do Ceará

O TCE-CE possui seção em seu *site* contendo acervo das auditorias operacionais realizadas, organizado por funções. Dentre essas funções, está a de saneamento, com uma AOP realizada em gestão de recursos hídricos (não inclusa na análise) e uma AOP realizada



em sistemas de abastecimento de água simplificados para comunidades rurais (Processos nºs 05561/2010-5 e 05300/2015-1). Recentemente, o Tribunal realizou levantamento com o objetivo de aferir riscos acerca da gestão da prestação dos serviços de abastecimento de água e a coleta, transporte e tratamento dos esgotos sanitários (Processo nº 30138/2024-1), incluindo, dentre seus produtos, cartilha com linguagem simplificada com os resultados, para ampliar o acesso à informação. Também foi feito levantamento, no qual Tribunal de Contas do Estado do Ceará analisou a gestão dos resíduos sólidos no município de Aquiraz, durante o exercício de 2024 (Processo nº 25804/2024-9).

4.1.16 Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Em pesquisa no sistema de jurisprudência, identificou-se a realização de auditoria operacional (Processo nº 05210/2022-6), em 2022, acerca da Política Estadual de Saneamento Básico nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

4.1.17 Tribunal de Contas do Estado do Pará

O portal do TCE-PA possui seção dedicada às auditorias operacionais, em que publica seus relatórios conforme o tema. Foi realizada uma auditoria operacional no tema saneamento (Processo nº 2010/52049-9), cujo relatório, de 2011, objetivou verificar se determinadas ações governamentais promoveram melhoria ao acesso dos beneficiários ao abastecimento de água. Desse trabalho, foram originadas duas resoluções em Plenário, e quatro processos de monitoramento nos órgãos envolvidos.

4.1.18 Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

O TCE-PE possui seção dedicada à avaliação de políticas públicas, em que apresenta as auditorias operacionais segregadas por tema. No tema do saneamento, foi encontrada uma auditoria operacional (Processo nº 1004379-2) sobre a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário no Estado de Pernambuco.

Em paralelo, vale também destacar que o *site* do TCE-PE possui seção denominada “Auditorias históricas”, que foram consideradas de destaque ao longo da história do TCE-PE, e um levantamento sobre a destinação final de resíduos sólidos em Pernambuco, realizado anualmente, de 2014 a 2023. Também foi feito levantamento em 2024 sobre o panorama dos planos municipais de saneamento básico em Pernambuco (Procedimento Interno nº PI2401101). Esses trabalhos não são propriamente auditorias operacionais, mas contribuem com o objetivo de avaliar o desempenho na política do estado.

4.1.19 Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Em busca no portal de notícias do tribunal, foi encontrada referência à AOP sobre a destinação de resíduos sólidos no Município de Parnaíba (Processo nº 006356/2024), cujo relatório encontrava-se disponível para *download*. Também foi encontrada referência à AOP na Agespisa (Processo nº 007427/2011), mas ao procurar as peças do processo, o sistema não retorna dados, devido provavelmente ao fato de ser antigo e não ter sido digitalizado.

Adicionalmente, vale dizer que há uma seção de painéis e levantamentos que registra alguns processos por tema. No tema de “meio ambiente”, foram encontrados dois levantamentos vinculados ao saneamento, um sobre limpeza pública (Processo TC/010547/2020) e outro sobre manejo de resíduos sólidos (Processo TC 001391/2022), sendo que este último processo gerou uma proposta de arranjo de disposição final adequada e compartilhamento de aterros sanitários.

4.1.20 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A busca no Google permitiu identificar um processo de auditoria operacional, realizado em 2015 (Processo nº TC – 3.554/026/15), com o objetivo de fiscalizar a atuação da SABESP em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado de São Paulo em que a empresa atuara.

4.1.21 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

O TCM-PA possui seção específica em seu *site* para tratar das auditorias operacionais, já tendo realizado 7 trabalhos por iniciativa própria, além de 7 outros trabalhos coordenados nacionalmente conforme o acordo de cooperação técnica firmado com o TCU, a Atricon e o IRB. Um dos trabalhos, de iniciativa própria, foi no tema do saneamento básico, que avaliou a Secretaria Municipal de Obras do Município de Castanhal, em 2010 (Processo nº 201118661-00).

4.1.22 Outros Tribunais de Contas

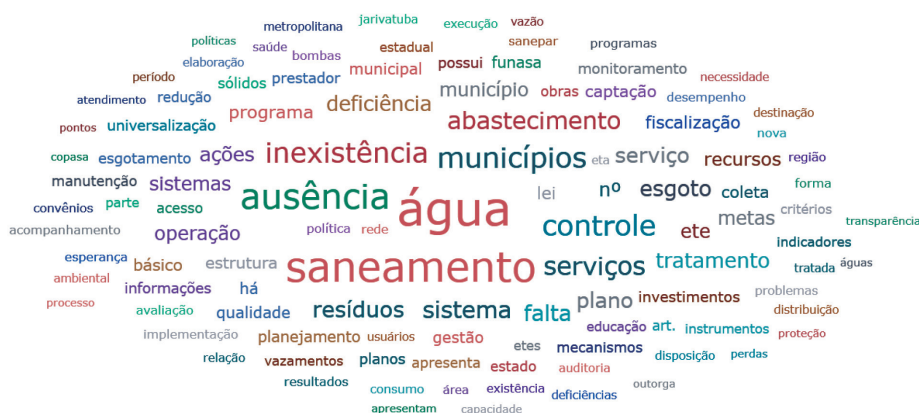
Na maioria dos tribunais não mencionados, foram encontradas auditorias operacionais em outros temas, mas não especificamente em saneamento. Também ocorreu a identificação de alguns trabalhos sobre saneamento na fase de pesquisa documental que não foram possíveis de serem analisados, devido a haver limitações no acesso ao processo ou ausência de peças processuais aptas para *download*. Alguns TCs brasileiros não retornaram relatórios ou acórdãos que pudessem ser validados para compor a pesquisa, seja por razões de transparência (pouco acesso à informação publicada, dados sigilosos), técnica

(erros em *links* do *site* ou consulta sem campos o suficiente para busca) ou propriamente de ausência ações de controle nessa área específica. Também tem de ser considerada a limitação humana na condução da pesquisa, já que, como se sabe, “a ausência de evidência não é evidência de ausência”: o fato de não ter sido encontrado na pesquisa não significa que não existem trabalhos das outras Cortes, mas meramente que não foram identificados pelos pesquisadores.

4.2 Análise de conteúdo: temas frequentes e recomendações

A partir dos documentos coletados, foram tabulados 609 achados de auditoria e 1.149 recomendações, tendo sido feita uma análise frequencial de palavras nos achados, para identificar os verbetes que mais aparecem no conteúdo. A partir do corpo do texto, foi gerada uma lista de palavras e, dela, uma imagem no formato de “nuvem”, constante da Figura 1.

Figura 1 – Nuvem de palavras mais recorrentes nos achados de auditoria



Fonte: Elaboração dos autores (2025).

“Água” é a palavra mais repetida (108 ocorrências), até mais do que “saneamento” (92 ocorrências), o que é relevante considerando a importância desse recurso para o saneamento como um todo, como para cada subsetor, em especial o abastecimento de água propriamente dito, e o esgotamento sanitário. Mas mais chamativo é considerar que “água” é a palavra central em uma lista de achados de auditoria, o que indica que a frequência de problemas que são identificados em relação a esse tema é grande, indicando uma deficiência no acesso a esse direito humano.

“Resíduos” “sólidos”, “esgoto” e “esgotamento” também são temas frequentes, e nisso chama a atenção a ausência do componente de drenagem urbana e manejo de águas

pluviais na lista, o que indica uma carência de trabalhos de auditoria focados nesse assunto, com poucos relatórios tratando do assunto.

Outras referências que saltam aos olhos são aos verbetes “inexistência”, “ausência”, “falta”, “deficiência” frequentemente repetidos em razão da constatação de lacunas durante as auditorias, seja de planos, políticas, contratos vigentes, manutenção programada, monitoramento, dentre outros.

A partir dos temas pré-selecionados pela análise frequencial, realizou-se uma análise temática dos achados, constatando-se que estes abordam principalmente os assuntos: ausência de políticas e planos de saneamento básico, previstos na Lei nº 11.445/2007, bem como contratos de concessão para prestação dos serviços vencidos; necessidade de instituir/fortalecer a articulação entre os planos municipais e regionais de saneamento, quando existentes; condições inadequadas de operação dos serviços, em especial a manutenção dos sistemas de água e esgoto e na gestão dos resíduos sólidos; fragilidades no monitoramento e controle, tanto em sua ausência/deficiência, como na falta de critérios bem definidos; desigualdade no acesso aos serviços, com a estrutura tarifária e fragilidade nos mecanismos de controle social dificultando o acesso equitativo, principalmente para a população de baixa renda; e também deficiências na educação ambiental e conscientização da população, principalmente no que diz respeito à gestão dos resíduos sólidos.

A ausência de políticas e planos de saneamento básico foi um achado encontrado em diversos processos (TCE-MS, 8758/2013, 20098/2015, 17746/2017; TCE-MA, 4838/2023; TCE-MG, 862696; TCE-PB, 08315/10, dentre outros). Os relatórios apontam que a inexistência de políticas e planos estabelecidos, além de não atender plenamente ao disposto pela Lei nº 11.445/2007, resulta em uma gestão fragmentada e ineficaz, além de voltada ao imediatismo, pois as ações tendem a ser pontuais e reativas, ao invés de proativas e planejadas, sem uma visão clara ao longo prazo (TCE-MA, 4838/2023; TCE-RS, 008757-0200/10-0). Além disso, impede a identificação de necessidades específicas e priorização de ações que seriam necessárias à universalização do acesso aos serviços (TCE-MS, 20098/2015; TCE-MG, 862696). A frequência com que foram encontradas referências a contratos precários (não apresentados à auditoria, vencidos, defasados) de concessão também se destacou, por vezes não havendo a lei autorizativa da concessão, como requer a Lei nº 11.445/2007 (TCE-AM, 12704/2024, 12705/2024, 12706/2024, 12707/2024). Além disso, foram também encontrados casos em que as metas previstas no plano de saneamento e no contrato de programa eram divergentes (TCE-SP, 3.554/026/15), indicando que mesmo que os instrumentos existam e estejam de acordo com a legalidade individualmente, podem estar desconexos entre si devido a uma falta de coesão e articulação em sua elaboração, indicando a ausência de uma decisão real de planejamento, sendo o plano apenas uma formalidade.

Para além de um mero cumprimento à legalidade, esses achados comprometem a universalização do acesso aos serviços, pois ao não se atender plenamente às diretrizes nacionais de saneamento básico, não se estipulam (via lei, contrato e plano) metas razoáveis e possíveis de serem realizadas pelos prestadores de serviço e fiscalizadas pelos titulares e



órgãos de controle, distanciando os municípios cada vez mais do objetivo da universalização do acesso ao saneamento, como preceitua tanto a Lei nº 11.445/2007, quanto os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Por essa razão, foram frequentes as recomendações e determinações dos Tribunais de Contas para que os responsáveis elaborem políticas e planos de saneamento básico, tanto na esfera municipal, quanto na estadual, quando no caso da prestação regionalizada de serviços, o que ocorreu no caso do Estado do Pará, quando o TCE-PA emitiu recomendações nesse sentido (TCE-PA, 2010/52049-9) que mais tarde foram cumpridas, gerando política estadual de saneamento básico e plano estadual de saneamento básico (ELMESCANY, 2018; 2023). A fiscalização dos Tribunais de Contas, nesse ínterim, pode servir como impulsionador da política de saneamento básico, estimulando não somente que a lei seja cumprida, mas que se estabeleçam metas claras e um planejamento estruturado para que o objetivo da universalização seja possível de ser alcançado.

Essa questão perpassa, também, a desarticulação entre entidades, pois a ausência de articulação entre diferentes níveis de governo pode resultar em ações descoordenadas, dificultando a implementação de soluções integradas e eficazes. Por mais que, por vezes, a estrutura de governança esteja formalizada em lei, se não posta na prática, com a devida participação dos municípios, pode gerar uma atuação fragmentada, o que é especialmente prejudicial na gestão de resíduos sólidos em regiões conurbadas ou metropolitanas (TCE-MA, 4838/2023), com a ausência de planos de gestão integrada de resíduos sólidos como sintoma (TCE-MG, 1007893; TCE-RN, 008786/2018). Isso indica, além da demanda legal de se atender plenamente ao que dizem as leis nºs 11.445/2007 (diretrizes de saneamento básico) e 12.305/2010 (política de resíduos sólidos), a necessidade de se buscar, cada vez mais, um diálogo entre as esferas responsáveis, entendendo-se que um planejamento coeso em perspectiva multinível é improvável que ocorra por acaso (ELMESCANY, 2023), por isso é importante propiciar um diálogo entre as instituições, momento em que o controle externo pode servir como impulsionador da comunicação via recomendações aos órgãos interessados.

No entanto, inúmeros são os desafios para que esse planejamento coeso ocorra. Há de se mencionar a falta de capacitação técnica ou de quantitativo das equipes responsáveis, seja pela elaboração de políticas e planos adequados (TCE-MG, 1007893), quanto da própria operacionalização do sistema (TCE-SC, RLA 09/00547928; TCE-MS, 20098/2015). Sabe-se que os municípios, principalmente os de menor porte, têm mais limitações, seja de recursos financeiros, qualificação profissional ou falta de infraestrutura, o que é um desafio brasileiro, a se considerar os objetivos da universalização e as diretrizes legais.

O planejamento é um primeiro passo, mas também é preciso gerir. As condições inadequadas de operação e manutenção dos sistemas também foi frequentemente mencionada, o que resulta em ineficiência no tratamento das águas (seja para o abastecimento, seja para o retorno à natureza via esgotamento sanitário) e na gestão dos resíduos sólidos. Foram identificados variados achados nesse sentido, que passam pelo abastecimento de água, com deficiências/ausência de manutenção preventiva (TCE-PR, 544859/10; TCE-AM, 12806/2021, 12705/2024; TCE-SC, RLA 09/00547928, RLA-10/00467209; TCE-RS, 008757-0200/10-0; TCE-CE, 05561/2010-5), vazamentos

e perda de água (TCE-MA, 7891/2010; TCE-SP, 3.554/026/15; TCE-AM, 12704/2024, 12705/2024, 12707/2024), falta de estrutura de medição, tratamento não compatível com os padrões de potabilidade para o abastecimento (TCE-AM, 12704/2024), problemas em relação à outorga das águas (TCE-AM, 12706/2024; TCE-SC, RLA 09/00547928, RLA-10/00467209; TCE-GO, 201100047000898); pelo esgotamento sanitário, com falta de registros e documentação das atividades das estações, problemas com o manejo do lodo, destinação de poluentes diretamente no mar, estruturas com rachaduras, corrosão e falta de limpeza (TCE-PR, 544859/10, TCE-SC, AOR-04/05801564, RLA-10/00467209, RLA-13/00157760; TCE-MG, 862696); falta de licenciamento ambiental e regulamentação (TCE-PR, 544859/10; TCE-SC, AOR-04/05801564, RLA 09/00547928, RLA-13/00157760; TCE-GO, 201100047000898; TCE-RJ, 106131-3/15), e pela gestão de resíduos sólidos, com aterros sanitários sem atendimento das especificações técnicas (TCE-PB, 05095/16; TCE-SC, RLA 07/00603395), o que pode causar riscos à saúde e ao meio ambiente, licenças de operação vencidas (TCE-PB, 05095/16), ou mesmo a total ausência de aterros sanitários, sendo os resíduos de vários municípios do país depositados em lixões (TCU, TC-041.321/2021-9). Há casos transversais, em que um problema em um subsetor do saneamento acaba incorrendo em outro subsetor, incluindo situação em que o lodo proveniente do esgoto estava sendo depositado diretamente em lixão (TCE-MS, 20098/2015), e outra situação em que as águas subterrâneas de poços e igarapés estavam sendo comprometidas por proximidade a aterro (TCE-AM, N.E., Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa de Governo “Manaus mais Limpa”, na área de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU).

Se, por um lado, esses achados revelam a precariedade na prestação dos serviços de saneamento avaliados, mostrando na prática as causas dos baixos indicadores de saneamento do país e a necessidade premente de investimentos, por outro, demonstram o quanto a auditoria operacional como instrumento de fiscalização tem a contribuir para essa política pública. Dentre as recomendações feitas, muitos relatórios foram além de simplesmente exigir a correção das impropriedades, e sim extremamente minudentes ao propor soluções racionalizadas para a solução de cada caso (exemplo do TCE-PA, 2010/52049-9, TCM-PA, 201118661-00, dentre outros). Entende-se nesse sentido que a própria realização da auditoria operacional, antes mesmo da expedição do relatório e decisão do respectivo Tribunal, é um exercício de comunicação entre os auditores e os prestadores de serviço que, ao serem observados, se auto-observam, propiciando reflexões e mudanças, tanto de dentro quanto de fora do sistema.

Outra questão frequentemente mencionada nos achados e alvo de recomendações foi a fragilidade no monitoramento e controle (TCE-PR, 544859/10, 244589/22, 182702/24; TCE-AM, 12806/2021; TCE-SC, RLA 09/00547928), tanto em sua ausência/deficiência, como na falta de critérios bem definidos, o que é um sintoma das deficiências de planejamento apontadas anteriormente. É que, sem um planejamento bem estruturado, com metas e objetivos claramente definidos, exposto tanto no plano de saneamento quanto no contrato, se torna inviável monitorar a política, pela falta de indicadores estabelecidos.



E isso pode ocorrer tanto por ausência/deficiência de sistemas de informação para integrar os dados gerados pelos sistemas e pelos gestores, quanto propriamente pela falta de controle de qualidade e monitoramento dos serviços (ex. TCE-MG, 862696), o que contribui para a perpetuação dos problemas do setor. Além disso, a falta de planos de contingência (que seriam acionados quando os indicadores demonstrassem situação de risco) também chama a atenção, vez que as decisões em tempo de crise acabam por ter um nível de dificuldade maior, por terem que ser tomadas no momento da sua instauração, sem orientações prévias para dar suporte à gestão (TCE-PR, 244589/22, 182702/24). A falta de transparência dos indicadores existentes também foi observada (TCE-PR, 544859/10, TCU, TC-041.321/2021-9, TCU, TC 036.778/2019-2, TCE-AM, 12704/2024, 12705/2024, 12706/2024, 12707/2024), dificultando o controle interno, externo e social da política. Esses achados ressaltam a necessidade urgente de implementar mecanismos eficazes de monitoramento e controle nos sistemas de saneamento, a fim de garantir a qualidade dos serviços e a proteção da saúde pública. A falta de dados e de supervisão adequada pode levar a consequências graves, a exemplo da contaminação da água e a ineficiência na gestão dos recursos hídricos.

Também se observou a desigualdade no acesso aos serviços, com a estrutura tarifária e fragilidade nos mecanismos de controle social dificultando o acesso equitativo, principalmente para a população de baixa renda (TCE-PR, 182702/24, TCM-BA, 001594/2023). Nesse sentido, foi observado que a estrutura tarifária de saneamento não conta com elementos para que os mais vulneráveis tenham acesso ao direito à água e ao saneamento. Foi observado que a cobrança dos serviços de esgoto é frequentemente realizada com base em percentual da tarifa de água (TCE-PR, 544859/10), o que pode ser desproporcional para famílias de baixa renda, não considerando a capacidade de pagamento dos usuários e levando à maior exclusão social. As isenções tarifárias ou tarifas sociais também têm sido concedidas sem considerar a situação socioeconômica individual do beneficiário final ou o número de habitantes por domicílio. Essa estrutura pode levar a um ciclo de inadimplência (TCE-AM, 12806/2021) e à falta de acesso a serviços essenciais, como água e esgoto, exacerbando ainda mais a desigualdade social. Além disso, há de se levar em conta o desconhecimento de parte da população da tarifa social, que passa a adotar soluções alternativas para seus dejetos, como campos, baldes, fossas rudimentares ou diretamente nos corpos d'água (TCE-MG, 862696). Esses fatores evidenciam a necessidade de uma revisão da estrutura tarifária dos serviços de saneamento, com o objetivo de promover a universalização do acesso e garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, possam usufruir de serviços de qualidade. A implementação de políticas mais inclusivas e justas é fundamental para reduzir a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento básico.

É claro que repensar a estrutura tarifária dos serviços de saneamento perpassa uma reflexão sobre a sustentabilidade financeira das prestadoras de serviços de saneamento, há muito em questão, e as discussões sobre o modelo de prestação de serviços (entre companhias estaduais, prestadores municipais e a privatização). Qualquer que seja a solução, se pública ou privada, há de se sopesar, por um lado, a capacidade do sistema de ser

sustentável financeiramente e, por outro, a capacidade de pagamento da população, que custeia um serviço muitas vezes precarizado e sem investimentos correspondentes à necessidade para atingir as metas de universalização da Lei nº 11.445/2007 atualizada pelo novo marco regulatório. É o desafio imposto à administração pública, o qual merece reflexão por parte dos Poderes, em conjunto com os Tribunais de Contas, na busca por soluções sustentáveis e perenes, para além de raciocínios reducionistas, seja tanto pelo caminho da privatização (que deve ter metas claras e regulação eficiente), quanto pelo caminho da prestação estatizada (que deve receber investimentos, reestruturação financeira e de infraestrutura, e planejamento adequado).

Por fim, muitos relatórios mencionaram as deficiências na educação ambiental e conscientização da população, em especial os que abordaram a gestão dos resíduos sólidos. Desde a inexistência de plano municipal de educação ambiental, falta de ações e programas nos municípios e falta de integração da educação ambiental nos currículos escolares (TCE-AM, 12704/2024, 12705/2024, 12706/2024, 12707/2024; TCE-MG, 1007893; TCE-RN, 008786/2018; TCE-RS, 10541/2010), os achados indicam que as ações já realizadas são consideradas insuficientes, o que impacta a participação da população e a própria eficácia das políticas de gestão de resíduos. Há também menção à situação dos catadores, que pouco participam dos comitês de resíduos existentes e atuam de maneira precária (TCU, 2021). Esses achados indicam que a relação do poder público e dos prestadores de serviço com o consumidor final precisa ser mais bem observada, de modo a quebrar o padrão de dupla contingência, por um lado da sociedade civil, que atribui os problemas de saneamento às deficiências dos prestadores e dos titulares dos serviços (com razão), e por outro dos prestadores e do setor público, que atribui os problemas de saneamento à população por não se comportarem de maneira compatível com preceitos de educação ambiental (também com razão). É necessário, nesse sentido, uma atuação conjunta, com a atribuição de responsabilidades, com o Poder Público realizando seu papel de fomentar a educação ambiental para promover um saneamento ambiental que parta de todos.

4.3 Outros achados e contribuições dos TCs para a política de saneamento básico

Além das auditorias operacionais analisadas, no decurso dessa pesquisa foram encontrados outros dados que podem ser relevantes para evidenciar a atuação dos Tribunais de Contas no tema do saneamento básico.

Como primeira observação, viu-se que é comum encontrar referências ao saneamento básico em fiscalizações de outros temas, principalmente as da educação, que avaliam a qualidade da estrutura sanitária das escolas, a exemplo do levantamento realizado pelo TCE-GO (Processo 202300047001257/308) sobre as fragilidades na estrutura das escolas públicas estaduais e referências à ausência de papel higiênico e sabão, além de torneiras quebradas e falta de tampa nos vasos sanitários das escolas. A auditoria operacional de educação no



TCE-MG (Auditoria Operacional nº 923936) também apontou a precariedade das instalações sanitárias da rede escolar, o que pode comprometer a saúde, o desenvolvimento, o aprendizado e a permanência das crianças nas escolas. Também vale destacar a iniciativa “Sede de Aprender”, projeto idealizado pelo Ministério Público de Alagoas, após a identificação de que muitas escolas não tinham acesso à água potável. A partir disso, formou-se uma iniciativa conjunta entre a Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) e outros órgãos, o que gerou vários processos de representação no âmbito dos Tribunais de Contas nacionais para avaliar o tema, o que é de grande relevância para o alcance do ODS 6.

Por conseguinte, é possível entender que outros instrumentos de fiscalização, além das AOPs, têm dado respostas importantes sobre o tema do saneamento básico, a exemplo dos levantamentos, que muitos tribunais utilizam para primeiro traçar um diagnóstico da situação do setor, antes da realização de uma AOP propriamente dita. Também se utiliza com frequência o acompanhamento como instrumento de fiscalização para avaliar a aderência de políticas públicas pelos órgãos responsáveis e entes federativos, além do monitoramento propriamente dito, que avalia a aderência dos jurisdicionados às recomendações e determinações dos Tribunais realizadas nos processos de AOPs.

Outro achado não relacionado diretamente à pesquisa, mas que também contribui ao monitoramento do saneamento, foi a existência de “painéis de saneamento” no *site* de alguns Tribunais de Contas. O TCE-SP possui iniciativas para contribuir no monitoramento do setor do saneamento, como exemplo, o Painel do Saneamento, que reúne dados do IBGE, SNIS e IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal (criado pelo próprio Tribunal) para apresentar em formato de *dashboard* as informações de saneamento do estado, permitindo compreender a situação dos municípios paulistas. Já no TCE-MA, existe um portal de controle social com dados de saneamento por município referente a 2022, que permite visualizar, no formato de *dashboard*, os dados de água, esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais de cada um deles, com base nos dados do SNIS 2023.

Um achado interessante é a existência do Sistema Geo-Obras, que é um *software* desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e cedido por meio de convênio a vários outros tribunais, como exemplo, o TCE-ES, o TCM-PA, o TCE-AC e o TCE-AP, que permite visualizar, no mapa, as obras que estão sendo realizadas, inclusive as de saneamento básico, nos respectivos estados. O TCM-RJ também tem ferramenta própria de georreferenciamento de obras. Trata-se de ferramenta de controle social interessante para dar acesso à população às informações sobre a execução de obras, incluindo sua devida fiscalização pelos setores de engenharia.

A normatização do setor também pode partir dos Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-TO, que editou a Instrução Normativa TCE-TO nº 6/2024-Pleno, que estabelece procedimentos de fiscalização de aterros sanitários e orienta sobre a regularização da disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Além disso, os Tribunais de Contas têm olhado cada vez mais para os ODSs. O TCE-SP, por exemplo, criou o Observatório do Futuro, vinculado aos ODS, que, em 2019, dedicou-se ao estudo da questão dos resíduos sólidos, gerando o relatório “Caminhos para a Gestão

Sustentável do Lixo”, de 2020. Chamou a atenção a notícia no portal do TCE-ES de que, em 2025, serão realizadas 229 ações de controle vinculadas diretamente aos ODS, conforme o Plano Anual de Controle Externo (Pace), incluindo 5 ações de controle voltadas ao ODS 6: Água potável e saneamento, que considera prioritário. Tal comprometimento representa uma boa prática da referida Corte, de voltar seu olhar a ações com compromisso direto com o desenvolvimento sustentável, nos termos da ONU.

5 Considerações finais

A pesquisa permite afirmar que os Tribunais de Contas brasileiros, por intermédio das auditorias operacionais, têm contribuído significativamente para a política de saneamento básico do país, identificando achados representativos de problemas, sugerindo soluções mediante recomendações e impulsionando mudanças por meio de determinações. Quase todos os Tribunais de Contas brasileiros já fizeram trabalhos sobre o tema de 2004 até a atualidade.

A análise evidenciou que são necessários esforços da Administração Pública para combater os principais problemas da política: a ausência de políticas e planos de saneamento, as fragilidades na articulação entre os planos existentes de diferentes esferas, as condições inadequadas de operação dos sistemas, as fragilidades no monitoramento e controle, desigualdade no acesso aos serviços e falta de educação ambiental. Trata-se de desafios relevantes presentes em todo o ciclo da política pública que exigem reflexão, o que o controle externo tem promovido, por meio das análises e orientações dadas aos jurisdicionados responsáveis pelo setor.

A pesquisa identificou distinções entre os Tribunais de Contas analisados, vez que foram observados níveis diferentes de transparência, com maior ou menor acesso público a processos e, em específico, a resultados de auditorias operacionais. Também se observou que alguns tribunais estiveram mais propensos a realizar fiscalizações desse tipo no tema. Muito embora se reconheça que quantidade não é um mensurador da qualidade dos trabalhos, em especial na auditoria operacional, quando o processo pode ser monitorado por anos subsequentes até que as mudanças recomendadas tenham sido implementadas, entende-se que os desafios que a política de saneamento enfrenta, com suas limitações e possibilidades, instigam uma atuação maior do controle nessa área.

Muitas das fiscalizações realizadas ocorreram entre 2010 e 2015, impulsionadas por programas como o Promoex, que estimulou a fiscalização nos temas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos na época. Passada cerca de uma década, e após a promulgação de um Novo Marco do Saneamento com novas metas e com a crescente importância de se alcançar os ODSs, muitos Tribunais têm, por iniciativa própria, analisado o setor. Contudo poucos trabalhos se debruçaram sobre a drenagem urbana, que é também uma vertente relevante do saneamento, capaz de prevenir alagamentos, enchentes e inundações.



Imagina-se que seja o momento de reconvocar os TCs brasileiros a olhar a questão do saneamento básico em suas auditorias operacionais, via auditoria coordenada. É uma sugestão para um trabalho futuro que poderia trazer benefícios que, para além de um planejamento e metodologia integrada dos trabalhos, pudessem promover mudanças que aproximassem os entes da Federação do alcance de metas tão ambiciosas, mas tão necessárias à qualidade de vida da população e à preservação do meio ambiente.

The contribution of the Brazilian Audit Courts to the country's basic sanitation policy: a content analysis of the undertaken operational audits

Abstract: The objective is to evaluate the contribution of the Brazilian Audit Courts to the basic sanitation policy, considering the operational audit work performed. The method used was documentary research and content analysis. Frequent findings included the absence of sanitation policies and plans, weaknesses in the articulation between existing plans at different government levels, inadequate operating conditions of systems, deficiencies in monitoring and control, and inequality in access to services. Thus, it is understood that the Audit Courts have contributed to the improvement of the policy by identifying gaps and suggesting changes to the public administration, although the sector still faces pressing challenges.

Keywords: Audit courts. External control. Operational audit. Basic sanitation.

Referências

- ACHKAR, A. E. O controle externo operacional no saneamento básico. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 311-335, 2011.
- ALMEIDA, D. da S.; LAUREANO, F. G.; RAMEIRO, M. C. C. Tribunais de Contas e ODS 6: a contribuição do TCE-RJ para o alcance das metas para acesso à água potável e ao saneamento básico. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 148-168, nov. 2023.
- BANDEIRA, M. de O.; LIMA, D. V. de; COELHO JUNIOR, F. A. Auditorias Coordenadas: uma nova ferramenta de fiscalização dos Tribunais de Contas do Brasil. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BARREIROS, P. A. R. R. *A atuação dos tribunais de contas no processo de avaliação das políticas públicas: um olhar sobre o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5225>.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa- método qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2010. e-Book.

ELMESCANY, R. S. *Análise dos estágios e propostas para a política pública de saneamento básico do Estado do Pará*. Orientador: José Almir Rodrigues Pereira. 2018. 306 f. 2 v. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11131>.

ELMESCANY, R. S. *O planejamento da drenagem urbana de Belém (PA): uma perspectiva sistêmica multinível*. Orientador: Josep Pont Vidal. 2023. 606 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/16326>.

FLEISCHMANN, R. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 23-44, dez. 2018.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, T. C. P.; VASCONCELOS, A. C. de. Auditoria operacional no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: um estudo no período de 2008 a 2017. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 18, n. 1, p. 151-169, 2020.

HUTTON, G.; HALLER, L.; WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level*. Geneva: [s.n.], 2004. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/68568>.

IOCKEN, S. N.; SOUZA, R. G. de. Saneamento básico (SB) e o papel dos Tribunais de Contas (TCs) no cumprimento das diretrizes nacionais e globais da Agenda 2030. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021.

JORGE, F. X. *Auditoria ambiental: a efetividade da auditoria ambiental de resíduos sólidos urbanos no município de Manaus – indicadores do TCE/AM: 2010 a 2014*. 2016. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Faculdade de Estudos Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5102>.

MARICATO, E. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos avançados*, v. 17, p. 151-166, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

MELLO, D. *Auditoria operacional como instrumento de atuação do tribunal de contas do estado do Pará*. construção de uma minuta de manual de auditoria operacional institucional baseado na comparação de experiências. Orientador: Saulo de Oliveira Pinto Coelho. 2022. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/16109>.

OLIVEIRA, R. V. *Auditoria operacional: uma nova ótica dos Tribunais de Contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/4023c7a2-4849-45b2-b570-bf14bda2030e>.

ONU. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>.

ORIÁ FILHO, H. F. Auditoria operacional: um enfoque multidisciplinar. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 7, n. 1, p. 197-210, 2009.

POLLITT, C. *et al. Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVA, E. de S. Auditoria operacional: um instrumento de controle social. *Revista Gestão Pública e Controle*, Salvador, v. 1, n. 2, p. 177-205, ago. 2006.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DE SANEAMENTO. *Painel do Setor Saneamento*. Visão Geral. Ano de referência 2022. Brasília: DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>.



TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/manual-de-auditoria-operacional>.

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

ELMESCANY, Raquel Serruya; MELLO, Daniel. A contribuição dos Tribunais de Contas brasileiros à política de saneamento básico do país: uma análise de conteúdo das auditorias operacionais realizadas. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 121-149, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART06.PA.



O MARCO DE MEDIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A SINDICABILIDADE DO DEVER DE SUSTENTABILIDADE E DAS EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Conselheira-Substituta do TCE-RS. Pós-Doutoranda em Direito, Sustentabilidade e Inovação na Universidade de São Paulo (USP/EACH). Doutora e Mestre pela PUCRS. Membro das comissões e comitês de sustentabilidade e meio ambiente da Atricon, IRB, TCE-RS e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Diretora de Controle Externo da Audicon. Professora convidada em cursos de pós-graduação, entre outros, junto ao grupo de pesquisas SmartCitiesBR na USP. Palestrante e autora de publicações nacionais e internacionais.

Camila Parente Almeida

Procuradora junto ao TCMRio. Graduada em Direito pela UFPI. Mestre em Direito pela UFMT. Membro da Comissão Permanente de Sustentabilidade do TCMRio, do Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do IRB e do Projeto Meio Ambiente da Atricon. Autora do livro *A Política Nacional de Resíduos Sólidos no Antropoceno: o papel dos Tribunais de Contas na Amazônia Legal* e de diversos artigos com o tema controle externo e sustentabilidade.

Resumo: O presente artigo busca demonstrar as perspectivas de atuação dos Tribunais de Contas em prol da sustentabilidade e na concretização do ODS 13 da Agenda da ONU/2030, bem como a importância da atualização e do aprimoramento do Marco de Medição dos Tribunais de Contas, como instrumento de verificação (*checklist*) para uma sindicabilidade eficaz e em rede, alinhada aos ODS 16 e 17 da Agenda da ONU/2030. Esta pesquisa compila abordagens com suporte teórico e com viés prático, detalhando a implementação do MMD-TC, suas transformações e a necessidade de ampliação e aprimoramentos, considerando as emergências climáticas e o fato de que uma maior segurança ambiental e climática é essencial para que outras políticas públicas, também previstas na Constituição Federal e em outros ODS da Agenda da ONU/2030, sejam concretizadas, atendendo a interesses das presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Marco de Medição dos Tribunais de Contas. Sustentabilidade. Mudanças climáticas. Controle externo.

Sumário: **1** Introdução – **2** O Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas como catalisador da atuação sustentável do controle externo: implantação e transformações – **3** Da necessidade de atualização do QATC-18: emergências climáticas e atualização normativa – **4** Das propostas de atualização do QATC-18 – **5** Conclusões Referências

1 Introdução

O presente estudo tem por objetivo apresentar perspectivas de atuação dos Tribunais de Contas, em parceria com os Ministérios Públicos de Contas, nas temáticas ambientais, levando-se em consideração, sobretudo, as emergências climáticas. Como será demonstrado, a sindicabilidade – termo aqui utilizado nos moldes propostos por Freitas (2009), que defende que todo ato administrativo potencialmente lesivo a direitos está submetido a algum tipo de controle – da gestão pública deve ser permanente e, para ser eficiente e sustentável, é cada vez mais urgente e necessária a atuação das Cortes de Contas nesse sentido.

As temáticas abordadas nesta pesquisa, apresentadas junto ao IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, têm conexão com o meio ambiente e respectivo desafio climático e as necessárias ações contra a mudança global do clima (ODS 13 da Agenda da ONU para 2030). Conjuntamente, as boas práticas a serem detalhadas estão correlacionadas à boa governança, justiça e cooperação, no que tange à recomendável atuação em rede e em perspectiva global (planetária) dos Tribunais de Contas e Instituições Superiores de Controle (ISCs), com conexão, portanto, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) instrumentais da Agenda da ONU para 2030, ou seja, ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação).

Na leitura da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de forma direta e/ou indireta, são identificados todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU para 2030, tratando-se, portanto, de deveres constitucionais, vários deles direitos fundamentais ou humanos (sob uma perspectiva internacional). O dever constitucional de sustentabilidade¹ encontra-se primordialmente previsto nos arts. 3º, 170 e 225 da CRFB, que, somados aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CRFB) e aos dispositivos que estabelecem as missões constitucionais dos Tribunais de Contas (arts. 70 e seguintes da CRFB), conduzem à conclusão de que esse deverá ser cumprido pelos gestores públicos, assim como levado em consideração pelos órgãos de controle em seu âmbito interno e externo de atuação (em suas ações de monitoramento e fiscalização).

Referindo-se de outra forma: a sindicabilidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e das emergências climáticas pelos Tribunais de Contas é um postulado constitucional, também prevista em compromissos internacionais e amparada em pesquisas, doutrinas e jurisprudências referidas no desenvolvimento do presente estudo e nos referenciais.

Nesses termos, a presente abordagem demonstra a relevância do monitoramento se os Tribunais de Contas do Brasil estão a exercer o mister de sindicabilidade da sustentabilidade (internacionalmente previsto nos 17 ODS da Agenda da ONU para 2030), com ênfase no ODS 13 da referida Agenda, interligado às emergências climáticas.

Em que pese apresentados de maneira apartada, os ODS da Agenda da ONU/2030 estão todos interligados e são indivisíveis, sendo o descumprimento de quaisquer deles uma ameaça para os demais.

Cumpra ser destacado nessas linhas iniciais que, sem segurança climática, em contextos de emergências climáticas (v.g., enchentes e incêndios que comprometam a comunidade em geral), erradicação da pobreza (ODS 1), erradicação da fome e a promoção da agricultura sustentável (ODS 2), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), água potável e saneamento (ODS 6), eficiência energética e acessível (ODS 7), trabalho descente e crescimento econômico (ODS 8), inovação e infraestrutura

¹ Tendo como suporte teórico o conceito de *dever fundamental de sustentabilidade* constante na pesquisa de Cunda (2016).



(ODS 9), redução das desigualdades (ODS 10), cidades sustentáveis (ODS 11), consumo e produção sustentáveis (ODS 12), zelo com os ecossistemas nas águas (ODS 14) e terra (ODS 15) restam comprometidos. Assim, inegável que, diante das emergências climáticas, o ODS 13 deverá receber um enfoque especial e servir como ponto de partida a todos os demais 16 ODS da Agenda da ONU para 2030.

A atuação dos Tribunais de Contas nas temáticas ambientais e de emergências climáticas necessita ser global, como se constata em ações como o *Climate Scanner* (TCU), cuja aplicação, no Brasil, se dá por meio do Painel Clima Brasil (2025). Em estudos anteriores (CUNDA, 2025), essas possibilidades de monitoramento em rede e de forma planetária (com ênfase aos ODS 16 e 17) foram detalhadas. No presente estudo, centra-se a análise na importante ferramenta de *checklist* da atuação dos Tribunais de Contas no âmbito nacional, com reflexos planetários, por intermédio do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), detalhado nas linhas a seguir, que necessita ampliar seus objetos de averiguação, com maior comprometimento e adesão, nas temáticas ambientais e de emergência climática, para conceder uma maior segurança ambiental e climática, como primeiro passo para que se perfectibilizem tantas outras políticas públicas essenciais para as presentes e futuras gerações, as quais também são objeto de sindicabilidade dos Tribunais de Contas.

Em relação aos procedimentos metodológicos, o presente estudo, quanto aos fins, tem natureza aplicada, com tipo de estudo descritivo (GIL, 2021). Quanto aos meios, apresenta revisão sistemática da literatura, textos legislativos e pesquisa documental (v.g. notas recomendatórias da rede de controle).

A investigação segue, portanto, predominantemente a abordagem qualitativa. Utiliza-se a revisão bibliográfica e documental como método para exame das possibilidades e limites da atuação dos Tribunais de Contas na concretização do dever de sustentabilidade, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda da ONU para 2030, da Constituição Federal e de leis infraconstitucionais.

Assim, a presente pesquisa, desenvolvida de forma mais ampla em outros estudos, compila abordagens com suporte teórico e com viés prático, com recortes necessários, percorrendo o seguinte *iter* investigativo: um histórico do MMD-TC como catalisador da atuação do controle externo em prol da sustentabilidade, sua implantação e transformações; seguido da necessidade de atualização do Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), tendo em mente as emergências climáticas e atualizações normativas; na sequência, passa-se à apresentação das propostas de aprimoramento do QATC-18 – Fiscalização e Auditoria de Sustentabilidade e Cidades, finalizando-se com considerações finais e notas conclusivas.

2 O Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas como catalisador da atuação sustentável do controle externo: implantação e transformações

O Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, iniciado em 2013 pela Associação Brasileira dos Tribunais de Contas (Atricon) e com desdobramento até os dias atuais, representa a principal ação da Atricon para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do controle externo (ATRICON, 2014; 2019b). Como primeiro produto, inspirado no Marco de Medição de Desempenho das Entidades de Fiscalização Superiores da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), em fase piloto à época, o Regulamento nº 01/2013 da Atricon estabeleceu as regras e os parâmetros de qualidade e agilidade do controle externo para fins de avaliação dos Tribunais de Contas, já prevendo a sustentabilidade como um dos valores preconizados pela instituição a ser considerado (ATRICON, 2013).

Fruto da segunda fase do referido projeto, o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas é o principal instrumento de avaliação dos Tribunais de Contas, tendo como objetivo verificar o desempenho dessas instituições com base nas diretrizes da Atricon, assim como nas Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público (NBASPs) e nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle, *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI), identificando os pontos fortes e fracos de cada Tribunal (ATRICON, 2014; 2019b).

Elaborado em 2014, o primeiro ciclo de avaliação ocorreu em 2015 com regulamentação conferida pela Resolução nº 01/2015 da Atricon (2015). No primeiro documento-base (ATRICON, 2014), o meio ambiente era considerado nos seguintes QATCs: QATC-23 – Resultados da Auditoria Operacional, que previa, dentre os requisitos mínimos para pontuação da referida dimensão, que o Tribunal de Contas avaliado tivesse emitido relatórios abrangendo, nos últimos cinco anos, pelo menos, três setores/tópicos entre os listados, os quais incluíam o meio ambiente; e QATC-25 – Auditorias com Temas Específicos, que previa, entre os requisitos mínimos para pontuação da referida dimensão, que, além de outras auditorias específicas, o Tribunal de Contas avaliado tivesse realizado, nos últimos três anos, pelo menos uma auditoria de meio ambiente, bem como adquirisse conhecimento antes da auditoria para assegurar a elaboração de um projeto de auditoria apropriado, possuísse normas de auditorias gerais ou específicas cumprindo requisitos prefixados, coletasse evidências de auditoria e as avaliasse de maneira objetiva, justa e equilibrada, cumprindo alguns subcritérios, elaborasse documentação completa e suficientemente detalhada, também cumprindo alguns subcritérios, e elaborasse relatório por escrito baseado nos princípios da completude, objetividade, tempestividade e do contraditório. Ademais, ao introduzir o QATC-9 – Escola de Contas, mencionava a necessidade de permanente qualificação nos vários ramos de conhecimento afetos ao controle externo, citando o meio ambiente.

O ciclo seguinte de avaliação ocorreu em 2017 e sofreu algumas alterações. Em razão da exclusão da avaliação dos acordos de cooperação técnica com outros órgãos, antigo QATC-14, a avaliação dos resultados da auditoria operacional passou a corresponder



ao QATC-22 e avaliação das auditorias com temas específicos ao QATC-24. Ademais, no QATC-24, passou-se a prever, especificamente, que fosse avaliado se o Tribunal de Contas possuía manuais e procedimentos de auditoria de meio ambiente e, no QATC-25 – Fiscalização de Obras Públicas, que, dentre os requisitos mínimos para pontuação da dimensão, na correspondente à fiscalização da licitação das obras públicas, fossem avaliadas a necessidade e a regularidade do licenciamento ambiental se fosse o caso. Por fim, permaneceu a menção do meio ambiente no QATC-9 – Escola de Contas (ATRICON, 2017).

Em 2019, houve um aprimoramento do sistema de avaliação e uma reestruturação dos QATCS por meio da Resolução nº 01/2019 da Atricon (2019a), a qual aprovou o Manual de Procedimentos do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (ATRICON, 2019b), acompanhado de apêndice único contendo um compilado de todos os critérios avaliados, exemplos de evidências e critérios de pontuação (ATRICON, 2019c). Neste manual, foi delimitado domínio próprio para a infraestrutura e meio ambiente, Domínio D – Fiscalização da Infraestrutura e Meio Ambiente, do qual faz parte o QATC-18 – Fiscalização e Auditoria Ambiental e Mobilidade Urbana, cujos desdobramentos eram: 18.1 Fiscalização e auditoria da gestão de resíduos sólidos; 18.2 Fiscalização e auditoria da gestão de resíduos hídricos; e 18.3 Fiscalização e auditoria da gestão de mobilidade urbana. Ademais, permaneceu o meio ambiente na lista dos temas das auditorias operacionais das quais se exige que sejam contemplados pelo menos três nos últimos cinco anos, agora localizado como QATC-11 – Auditoria Operacional, bem como a necessidade de que se considerasse o licenciamento ambiental quando da fiscalização e auditoria de obras públicas, cuja nova numeração era QATC-16 – Fiscalização e auditoria de obras e serviços de engenharia (ATRICON, 2019c).

Em 2022, mais progressos foram feitos, com a constituição de Comissão de Coordenação-Geral do MMD-TC (ATRICON, 2022a), de Comissão de Representantes dos Tribunais de Contas do MMD-TC (ATRICON, 2022b), implantação do Sistema Aprimore e atualização do Manual (ATRICON, 2022c) e do respectivo Anexo (ATRICON, 2022d). Por outro lado, em virtude da pandemia de Covid-19, não foram analisados os Domínios “D”, “E” e “F”, sendo utilizado em substituição o Domínio G – Fiscalização da Gestão Pública durante a Pandemia (ATRICON, 2022c), razão pela qual a temática do meio ambiente teve sua análise restrita ao QATC-11 – Auditoria Operacional (ATRICON, 2022d).

Por fim, no último ciclo de avaliação, realizado em 2024, foi atualizado o Manual (ATRICON, 2024a) e o respectivo Anexo (ATRICON, 2024b). Houve alterações no QATC-18, que passou a ser rotulado como Fiscalização e Auditoria de Sustentabilidade e Cidades, substituindo o foco do item 18.1 de resíduos sólidos para saneamento básico, do 18.2 de recursos hídricos para recursos naturais e do 18.3 de mobilidade urbana para cidade de modo geral, as quais também acarretaram em atualizações nos subitens correlatos (ATRICON, 2024b).

Ademais, no já existente QATC-19 – Fiscalização e Auditoria da Gestão para Educação, passaram a serem listados, como critérios a serem avaliados no item 19.2 – Fiscalização e auditoria da educação, se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias de educação, inclusive aquelas relacionadas à consecução da Política Nacional de Educação Ambiental, bem como se fiscaliza e/ou audita, a partir de

análises de risco, programas relacionados à educação ambiental; no item 19.3 – Fiscalização dos planos de educação, fiscaliza-se e/ou audita as ações relacionadas às metas voltadas à valorização e à formação continuada dos profissionais de educação, inclusive no que tange à Política Nacional de Educação Ambiental; e, no item 19.4 – Publicação e disseminação das ações de controle da educação, promove-se, participa, ou articula ações com temas voltados aos currículos escolares e à vida cotidiana, como a educação ambiental (ATRICON, 2024b).

Foi ainda acrescido ao já existente QATC-22 – Fiscalização e auditoria da gestão da segurança pública, no subitem 22.2 – Fiscalização e auditoria da gestão e transparência, critério referente à realização de fiscalização ou auditoria pelos Tribunais de Contas nos últimos três anos pelo menos três entre temas previamente fixados, dentre os quais se encontra crimes ambientais (ATRICON, 2024b). Por fim, permaneceu a previsão de que se avaliasse a presença de licenciamento ambiental e de outras avaliações ambientais prévias no QATC-16 – Fiscalização e Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, mas foi retirada a menção ao meio ambiente no QATC-11 – Auditoria Operacional (ATRICON, 2024b).

Em 2025, foi realizado, na cidade de João Pessoa, o Encontro Técnico do MMD-TC e das Redes, Comissões e Comitês da Atricon e do IRB, com o objetivo de que os participantes dos diversos segmentos se unissem e se debruçassem sobre os resultados do MMD-TC, identificando os critérios com pontuações mais baixas e propondo ações que contribuíssem para o cumprimento desses indicadores pelos Tribunais de Contas avaliados (ENCONTRO TÉCNICO DO MMD-TC E DAS REDES, COMISSÕES E COMITÊS DA ATRICON E DO IRB, 2025).

Na ocasião, restou exposta a necessidade de que, diante das recentes catástrofes ambientais e das últimas notas recomendatórias conjuntas, fosse conferida maior atenção ao QATC-18 – Fiscalização e Auditoria de Sustentabilidade e Cidades, tornando-se imprescindível a atualização dos critérios de avaliação, tendo sido sugeridas propostas nesse sentido, as quais serão abordadas no tópico seguinte.

3 Da necessidade de atualização do QATC-18: emergências climáticas e atualização normativa

A atualização dos critérios do MMD-TC possui previsão na Resolução nº 01/2015 da Atricon, que cita a possibilidade de atualização em seu art. 2º, detalhando-a no art. 10, I e art. 13, I (ATRICON, 2015).

As atualizações, como bem mencionam todos os Manuais citados no tópico anterior, têm por objetivo aprimorar o instrumento MMD-TC e o processo de avaliação, trazendo como benefícios, entre outros, a implementação das Resoluções-Diretrizes da Atricon, das NBASP e das normas da Intosai, a obtenção de apoio para as iniciativas de desenvolvimento de capacidades e a disseminação de boas práticas (ATRICON, 2024a, p. 11-12), sendo indispensável para o fomento de um controle externo forte e efetivo, atento às necessidades e às mudanças da sociedade. Há, portanto, um alinhamento com a NBASP 12 – Valor e Benefício



dos Tribunais de Contas: Fazendo a diferença na vida dos cidadãos, que preconiza a busca da excelência e da qualidade nos serviços prestados por esses órgãos, especialmente pela realização periódica de avaliação do sistema de controle da qualidade das fiscalizações (IRB, 2022), e é uma das bases teóricas do MMD-TC (ATRICON, 2024a).

Nesse sentido, considerando as recentes informações do último relatório-síntese (SYR) emitido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), produto do Sexto Relatório de Avaliação (AR6), que apontou um aumento de 1,1°C na temperatura da superfície global entre 2011 e 2020, em comparação a de 1850 a 1900, provocando extremos meteorológicos e climáticos em todas as regiões do mundo e causando impactos maiores do que os estimados em avaliações anteriores (IPCC, 2023), bem como os noticiários brasileiros do último ano, é indubitável que se faz necessária uma maior atenção e contribuição do controle externo no enfrentamento às mudanças climáticas (ALMEIDA; PEREIRA; MELO, 2025, p. 127).

Atentos a esse cenário de crise, Atricon, IRB, Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) emitiram a Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024, que traça as diretrizes gerais para fiscalização, orientação e capacitação dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil definidas pelo Grupo de Trabalho de Prevenção a Desastres do Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do IRB (ATRICON *et al.*, 2024a).

Ademais, a Declaração da Amazônia (IRB, 2025), resultante do IX Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, enfatizou as múltiplas dimensões da sustentabilidade, com destaque à dimensão ambiental e ao papel do controle externo como catalisador da governança pública, que, para que seja eficiente na concretização de políticas públicas, necessariamente antes deverá ser sustentável e zelosa com a segurança climática e ambiental.

Ressalte-se que, além da Amazônia, também foram mencionados os demais biomas e a importância de que sejam tutelados pelas três esferas de governo. Na mesma linha, foram as propostas de aprimoramento da atuação do controle externo, as quais destacaram as necessárias atuações em rede e a ênfase na educação e capacitação ambiental, bem como a necessidade de que tais atuações sejam permanentes (IRB, 2025).

No mesmo sentido é a Nota Recomendatória Conjunta nº 04/2024, de autoria da Atricon, IRB, CNPTC e Audicon, que traça recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros sobre a necessidade de uma atuação prioritária, sistêmica e uniforme no tocante às ações de mitigação e adaptação climáticas, em decorrência das queimadas, incêndios florestais e avanço do desmatamento em diversos estados da Federação, a fim de assegurar a eficiência administrativa e controle externo efetivo pelos tribunais de contas estaduais, distritais e municipais (ATRICON *et al.*, 2024b).

Todavia, as atualizações normativas não se deram apenas no campo do controle externo. Em 2024, foram publicadas a Lei nº 14.904/2024, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, altera a Lei nº 12.114/2009 e dá outras providências (BRASIL, 2024a), e a Lei nº 14.926/2024, que altera a Lei

nº 9.795/1999, para assegurar atenção às mudanças do clima, à proteção da biodiversidade e aos riscos e vulnerabilidades a desastres socioambientais no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, 2024b).

Ademais, embora se trate de leis preexistentes, ganharam maior relevância: a Lei nº 10.650/2003, também conhecida como Lei da Transparência Ambiental, em razão de recente entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC) nº 13, relacionado ao Recurso Especial (REsp) nº 1.857.098/MS, segundo o qual, em matéria ambiental, além do dever de transparência passiva, há o dever de transparência ativa – obrigação da Administração Pública de publicar, na internet, documentos ambientais não sujeitos a sigilo – e o dever de transparência reativa – direito de solicitar a produção de informações ambientais inexistentes, quando cabível (BRASIL, 2022b); e a Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, cujo art. 42-A estabelece exigências específicas, além daquelas previstas no art. 42, no plano diretor dos municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Destaque-se ainda que a nova Lei de Licitações e Contratações, Lei nº 14.133/2021, fixou como princípio a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e a inclusão de critérios de sustentabilidade entre os elementos do planejamento das contratações (BRASIL, 2021), norma a ser cumprida pelos jurisdicionados dos Tribunais de Contas e que estão diretamente relacionadas à elaboração de Plano de Gestão de Logística Sustentável, o que fortalece a exigência de que os Tribunais de Contas elaborem instrumento congênere e de que haja critério do MMD-TC que avalie sua existência.

Por fim, considerando que é princípio constante da NBASP 12 que os Tribunais de Contas sejam uma organização modelo, que lidere pelo exemplo (IRB, 2022), bem como o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), faz-se urgente que os Tribunais de Contas adotem internamente posição coerente com um controle externo comprometido com a questão ambiental, razão pela qual se sugere que seja fomentada entre essas instituições a elaboração de Plano de Gestão de Logística Sustentável, o qual já é exigido legalmente dos entes federais (BRASIL, 2012).

Do exposto, tem-se que, principalmente considerando as Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01/2024 e 04/2024, faz-se indispensável a atualização do QATC-18 sob o ponto de vista do benefício “implementação das Resoluções-Diretrizes da Atricon, das NBASP e das normas da Intosai” (ATRICON, 2024a, p. 11-12), ressaltando-se que as demais normativas mencionadas guardam pertinência com a concretização das citadas notas recomendatórias conjuntas.

Levando-se, portanto, em consideração as notas recomendatórias da rede de controle, normativos infraconstitucionais e, inclusive, as perspectivas de maior tutela constitucional da temática ambiental e de mudanças climáticas – a exemplo da proposta constante no Projeto de Emenda Constitucional nº 37/2021, que visa a incluir, no *caput* do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a segurança climática no rol dos direitos fundamentais constitucionais de forma explícita.



4 Das propostas de atualização do QATC-18

Uma vez exposta a fundamentação fática e normativa da necessidade de atualização do QATC-18, passa-se à apresentação das propostas propriamente ditas, a serem listadas em formato de tabela para facilitar a exposição, estando em *itálico> os trechos a serem inseridos.*

Tabela 1 – Propostas de atualização do QATC-18 do MMD-TC

(continua)

Texto original	Proposta de texto atualizado	Fundamento da atualização
18.1.4. se o jurisdicionado adota programas e ações de educação ambiental, nos termos da Política Nacional de Educação Ambiental.	18.1.4. monitoramento se o jurisdicionado adota programas e ações de educação ambiental <i>e segurança climática</i> , nos termos da Política Nacional de Educação Ambiental <i>e alterações normativas</i> .	Lei nº 14.904/2024, Lei nº. 14.926/2024 e Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01 e 04 da Atricon, IRB, Audicon e demais associações da rede de controle.
18.2. Fiscalização e auditoria de recursos naturais	18.2. Fiscalização e auditoria de recursos naturais <i>e de mudança climática, como: a) monitoramento das questões relacionadas à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), planos municipais e estaduais de clima; b) avaliação se o Tribunal fiscaliza e/ou audita questões relacionadas à efetividade das ações de mitigação, redução de emissões e adaptação (resiliência a desastres); c) com ênfase às ações de monitoramento da transição energética e inventário de carbono.</i>	Lei nº 14.926/2024, Lei nº 14.904/2024 e Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01/2024 e 04/2024; Lei nº 12.187/09, Acordo de Paris e a NDC Brasileira; Resolução nº 594 de 8.11.2024 do CNJ, que instituiu o Programa Justiça Carbono Zero e deverá servir de inspiração à Rede de Controle Externo.
18.2.1. assegura que os processos de fiscalização e auditoria dos atos de gestão relativos a recursos naturais sejam instruídos por servidores efetivos que detêm conhecimento técnico/especializado	18.2.1. assegura que os processos de fiscalização e auditoria dos atos de gestão relativos a recursos naturais <i>e mudança climática</i> sejam instruídos por servidores efetivos que detêm conhecimento técnico especializado <i>providenciando o Plano de Logística Sustentável no âmbito interno e respectiva adesão de seus servidores.</i>	Lei nº 14.926/2024 e Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01/2024 e 04/2024.
18.2.2. proporciona capacitação continuada às suas equipes técnicas específicas, com cursos relacionados às atividades de fiscalização e auditoria de recursos naturais;	18.2.2. proporciona capacitação continuada às suas equipes técnicas específicas: a) com cursos relacionados às atividades de fiscalização e auditoria de recursos naturais <i>e mudança climática; b) com instruções conjuntas para efetivação do Plano de Logística Sustentável; c) capacitação continuada quanto à metodologia aplicável no Painel Clima Brasil, alinhada à metodologia Climate Scanner (em seus 3 eixos: Governança, Políticas Públicas e Financiamento).</i>	Lei nº 14.926/2024; Lei nº 14.904/2024; Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01/2024 e 04/2024; Decreto nº 7.746/2012; Lei nº 14.133/2021; NBASP 12. Diretrizes e metodologias utilizadas no Painel Clima Brasil e no <i>Climate Scanner</i> .

(conclusão)

Texto original	Proposta de texto atualizado	Fundamento da atualização
18.2.4. fiscaliza e/ou audita, por exemplo, (a) a área de conservação, (b) a atuação dos órgãos de controle ambiental, (c) o licenciamento ambiental, (d) a gestão florestal e (e) o uso de solo.	18.2.4. fiscaliza e/ou audita, por exemplo, (a) a área de conservação, (b) a atuação dos órgãos de controle ambiental e <i>defesas civis</i> , (c) o licenciamento ambiental, (d) <i>as exigências de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) dos empreendimentos</i> ; (e) a gestão florestal, (f) o uso de solo; (g) <i>transição e eficiência energética</i> ; (h) <i>a transparência ativa dos dados ambientais</i> .	Lei nº 14.926/2024; Lei nº 14.904/2024, Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01/2024 e 04/2024; Lei nº 10.650/2003 (Lei da Transparência Ambiental); Lei nº 12.527/2011; o Acordo de Escazú, e Lei nº 12.651/2012.
18.3.1. planos de mobilidade urbana, contemplando, por exemplo, (a) a regularidade e compatibilidade com os planos diretores, (b) a instituição/implantação de procedimentos específicos para avaliação de serviço de transporte público, (c) as ações de integração de transporte público nas regiões metropolitanas e em regiões conurbadas, entre os entes federados, e (d) as exigências de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) dos empreendimentos.	<i>18.3.1. monitoramento dos planos diretores municipais, em especial dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, contemplando, por exemplo, (a) a regularidade, execução e compatibilidade dos demais planos interligados à temática ambiental aos planos diretores; (b) as exigências de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) dos empreendimentos; (c) existência de planos de contingência; (d) existência dos demais planos interligados às temáticas ambientais (v.g. planos de saneamento, planos de recursos hídricos) e a conexão entre os referidos planos e mais recentemente com o plano de adaptação à mudança do clima.</i>	Notas Recomendatórias Conjuntas nºs 01/2024 e 04/2024; Lei nº 10.257/2001; Lei nº 14.904/2024; Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010; assim como a Lei nº 9.433/1997.
18.3.2. os estudos de soluções de mobilidade urbana, contemplando, por exemplo, os procedimentos preliminares, a análise dos estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, os demonstrativos dos impactos orçamentários, financeiros e socioambientais, além da participação social;	<i>18.3.2. monitoramento dos planos de mobilidade urbana e sua compatibilidade com os planos diretores, (a) a instituição/implantação de procedimentos específicos para avaliação de serviço de transporte público; (b) as ações de integração de transporte público nas regiões metropolitanas e em regiões conurbadas, entre os entes federados; (c) os estudos de soluções de mobilidade urbana, contemplando, por exemplo, os procedimentos preliminares, a análise dos estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, os demonstrativos dos impactos orçamentários, financeiros e socioambientais, além da participação social.</i>	Lei Federal nº 12.587, de 3.1.2012 (alterada pelas Leis nº 14.000, 19.5.2020, e nº 14.748, de 5.12.2023); Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).
18.3.3. a estrutura e a atuação da Administração Pública em relação ao planejamento, à gestão financeira, à fiscalização da implantação e operação dos serviços e infraestrutura da mobilidade urbana.	18.3.3. a estrutura e a atuação da Administração Pública em relação ao planejamento, à gestão financeira, à fiscalização da implantação e operação dos serviços e infraestrutura da mobilidade urbana <i>e demais normativos interligados às emergências climáticas e temáticas ambientais (v.g. monitoramento de questões relacionadas à efetividade das ações de mitigação como redução de emissões, adaptação e resiliência a desastres).</i>	Lei nº 14.926/2024; Lei nº 14.904/2024; Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024; e Lei nº 10.257/2001.

Fonte: Elaborado pelas autoras.



Trata-se, portanto, de propostas de quesitos que melhor avaliarão a qualidade dos resultados das atividades exercidas pelos Tribunais de Contas em prol da sociedade presente e futura (abarcando o legado a ser transmitido às futuras gerações), em consonância com documentos recentes da Intosai, também alinhados ao MMD 2.0 que se pretende implementar nos exercícios futuros.

Destaca-se, nas propostas de aprimoramento, o importante papel pedagógico a ser exercido pelas Cortes de Contas nas temáticas ambientais e de segurança climática, fomentando a ampliação da educação ambiental e em prol da sustentabilidade, prevista no art. 225 da CRFB, e, diante dos novos normativos e notas recomendatórias da rede de controle, deverá também abarcar temáticas interligadas às mudanças climáticas e respectiva resiliência climática e necessárias adaptações aos novos tempos de emergências climáticas. Prosseguindo na síntese conclusiva das propostas de aprimoramentos, seguem-se as considerações finais, com o esclarecimento antecipado de que a presente pesquisa está em desenvolvimento.

5 Conclusões

Nas reflexões apresentadas, ratificou-se a importante missão dos Tribunais de Contas na concretização do dever de sustentabilidade e na sindicabilidade das temáticas interligadas às emergências climáticas, enfatizando-se a importância de uma maior segurança ambiental e climática e a relevância do monitoramento sistemático pelas (e nas) Cortes de Contas do Brasil. Foram demonstradas perspectivas de atuações e boas práticas a serem ampliadas.

Ressaltou-se que a emergência climática deverá ser concebida como a “antessala de todas as outras”, conforme, inclusive, julgado do Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 708). Nesses termos, o ODS-13 da Agenda da ONU para 2030 enseja um enfoque especial, sem o qual a concretização dos demais ODS da Agenda da ONU poderão restar comprometidos.

Foram destacadas notas recomendatórias conjuntas das associações da rede de controle externo quanto às temáticas ambientais e para uma maior segurança climática, assim como perspectivas de maior averiguação de questões ambientais e de resiliência climática no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), projeto da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para avaliar o desempenho dos órgãos de controle externo e propor melhorias e inovações.

Assim, preocupando-se com as ações Pós-COP30, entende-se que o *checklist* a ser realizado no MMD-TC será essencial, devendo ser obrigatório (não meramente opcional), uma vez que as políticas públicas interligadas à segurança ambiental e climática são transterritoriais e transtemporais, devendo abarcar, inclusive, a averiguação da metodologia aplicável ao Painel Clima Brasil e ao *Climate Scanner*.

Dito de outra forma, para que as ações de controle externo sejam efetivas, todos os 33 Tribunais de Contas do Brasil deverão entrar em ação nas temáticas ambientais e de

mudanças (com magnitude de emergências) climáticas e, dessa atuação, inclusive, dependem a concretização das demais políticas públicas (várias também previstas nos ODS da Agenda da ONU) e, por consequência, também objeto de monitoramento nos demais critérios do MMD-TC.

A trilha da sustentabilidade, a ser seguida e monitorada pelas instituições públicas e privadas e pela sociedade, requer constantes mutações e atualizações, abrangendo, hodiernamente, por exemplo, ações de mitigação – como redução de emissões de carbono –, adaptação e resiliência a desastres, maior prevenção mediante a ampliação de todos os planos municipais, estaduais e federais previstos em lei (a serem monitorados pela rede de controle), acompanhadas de transparência ativa, passiva e reativa dos dados ambientais, inseridos, inclusive, em painéis temáticos – como o Clima Brasil e o *Climate Scanner*. Visa-se, de forma constante, a uma maior segurança climática, sendo todas essas ações guarnecidas da ampliação da educação e capacitação nas temáticas interligadas ao tema primordial – dever de sustentabilidade – como ficou demonstrado no estudo, que não se encerra, mas se encontra em constante aprimoramento, tal como demonstra ser oportuno em um Congresso Internacional de Tribunais de Contas que, de forma lúcida, abordará o desafio climático e as necessárias ações contra a mudança global do clima.

The Measurement Framework of the Courts of Auditors and the auditability of the duty of sustainability and climate emergencies

Abstract: This article aims to demonstrate the perspectives of the Courts of Auditors' actions in favor of sustainability and the implementation of SDG 13 of the UN/2030 Agenda, as well as the importance of updating and improving the Courts of Auditors' Measurement Framework, as a verification tool (checklist) for effective and networked auditability, aligned with SDGs 16 and 17 of the UN/2030 Agenda. This research compiles approaches with theoretical and practical support, detailing the implementation of the MMD-TC, its transformations, and the need for expansion and improvements, considering climate emergencies and the fact that greater environmental and climate security is essential for the implementation of other public policies, also provided for in the Federal Constitution and other SDGs of the UN/2030 Agenda, to meet the interests of present and future generations.

Keywords: Measurement Framework for Court of Accounts. Sustainability. Climate change. External control.

Referências

ALMEIDA, Camila Parente; PEREIRA, Clarissa de Cerqueira; MELO Laize Basílio de. O papel dos Tribunais de Contas no enfrentamento às mudanças climáticas: fundamentação e exemplos práticos. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/os-tribunais-de-contas-e-a-sustentabilidade-governanca-e-controle-no-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-tomo-1/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Regulamento Atricon nº 01/2013*: estabelece as regras e os parâmetros de qualidade e agilidade do controle externo, para fins de avaliação dos Tribunais de Contas, e dá outras providências. Brasília: Atricon, 2013. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/REGULAMENTO_PARAMETROS_AGILIDADE_QUALIDADE.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.



ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)*. Brasília: Atricon, 2014. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MMD-TC_Treinamento.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Resolução Atricon nº 01/2015*: regulamenta a aplicação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC. Brasília: Atricon, 2015. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-01-2015.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)*: documento base 2017. Brasília: Atricon, 2017. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/MMD-TC-DocumentoBase-2017-versao-publicada.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Resolução Atricon nº 01/2019*: aprova o Manual de Procedimentos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC e dá outras providências. Brasília: Atricon, 2019a. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Atricon-01-2019-Aprova-manual-MMD-TC.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Manual de Procedimentos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)*. Versão 1.0. Brasília: Atricon, 2019b. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/2.-Manual-de-Procedimentos-MMD-TC-v.1.1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Apêndice Único do Manual de Procedimentos do MMD-TC*. Versão 2.0. Brasília: Atricon, 2019c. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/3.-Apendice-unico-do-Manual-de-Procedimentos-do-MMD-v2_-02-05-2019-1.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Portaria nº 009/2022*: constitui a Comissão de Coordenação-Geral do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil – MMD-TC. Brasília: Atricon, 2022a. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Portaria-no-009-2022.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Portaria nº 010/2022*: constitui a Comissão de Representantes dos Tribunais de Contas do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil – MMD-TC. Brasília: Atricon, 2022b. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Portaria-no-010-2022.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Manual de Procedimentos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)*. Versão 2.02. Brasília: Atricon, 2022c. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Manual-de-Procedimentos-MMD-TC_Ciclo-2022_v.2.02.docx.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Apêndice Único do Manual de Procedimentos do MMD-TC – Versão Pandemia v2.02*. Brasília: Atricon, 2022d. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Apendice-Unico-do-Manual-de-Procedimentos_Versao-Pandemia_v2.02.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Manual de Procedimentos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)*. Versão 2.0. Brasília: Atricon, 2024a. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Manual-de-Procedimentos-MMD-TC_-versao-2.0_27.04.2024.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Manual de Procedimentos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)*. Versão 2. Brasília: Atricon, 2024b. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/mmd_tc/manual-de-procedimentos-do-mmd-tc-3/. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS

DE CONTAS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. *Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024*: Diretrizes Gerais para fiscalização, orientação e capacitação dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/2024-01-Nota-Recomendatoria-Conjunta.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. *Nota Recomendatória Conjunta nº 04/2024*: Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros sobre a necessidade de uma atuação prioritária, sistêmica e uniforme no tocante a ações de mitigação e adaptação climáticas, em decorrência das queimadas, incêndios florestais e avanço do desmatamento em diversos estados da Federação. Brasília, 2024b. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024-1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Atricon impulsiona debate sobre governança climática e transparência de dados em encontro no TCM-SP. *Atricon*, 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-impulsiona-debate-sobre-governanca-climatica-e-transparencia-de-dados-em-encontro-no-tcm-sp/>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 17 abr. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10650.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.144, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12144.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e dispõe sobre a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 6 jun. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em: 23 maio 2025.



BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 37/2021*. Altera o art. 5º, caput, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao §1º do artigo 225 da Constituição Federal. Autores: Rodrigo Agostinho, Daniel Coelho, Arnaldo Jardim e outros. Brasília, 28 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema/IAC 13*. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, DF, 11 maio 2022a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.857.098/MS*. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, DF, 11 maio 2022b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 24 junho 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024*. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 28 jun. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.926, de 17 de julho de 2024*. Altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, para assegurar atenção às mudanças do clima, à proteção da biodiversidade e aos riscos e impactos de desastres socioambientais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 18 jul. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114926.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 594, de 8 de novembro de 2024*. Institui o Programa Justiça Carbono Zero e altera a Resolução CNJ nº 400/2021. Brasília, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144529202411136734bb89548b2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um roteiro adaptado para Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas (t)ec(n)ológicos e planetários no enfrentamento das emergências climáticas e na curadoria do meio ambiente e da segurança climática. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/os-tribunais-de-contas-e-a-sustentabilidade-governanca-e-controle-no-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-tomo-1/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; BLIACHERIENE, Ana Carla. Leis de Acesso a Informações para um Estado (t)ec(n)ológico e democrático de direito em tempos de emergências climáticas. In: SARLET, Ingo; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; RAMOS, Rafael. *Lei de Acesso a Informações: estudos em homenagem aos 10 anos da Lei n. 12.527/2011*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

ENCONTRO TÉCNICO DO MMD-TC E DAS REDES, COMISSÕES E COMITÊS DA ATRICON E DO IRB. Encontro Técnico do MMD-TC e das Redes, Comissões e Comitês da Atricon e do IRB. João Pessoa, mar. 2025. Disponível em: <https://encontrommdtc.com.br/>. Acesso em: 22 maio 2025.

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

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Declaração da Amazônia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS, IX. Manaus: IRB, 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/05/DECLARACAO-DA-AMAZONIA_IX-CICPP.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *NBASP 12 – Valor e Benefício dos Tribunais de Contas – Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-12-Valor-e-Beneficio-dos-TCs.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC*, Geneva, Switzerland, 2023.

LIMA, Edilberto Pontes (Coord.) *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

PAINEL CLIMA BRASIL. *Homepage*. 2025. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/painelclimabrasil/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

ROSA, Rafaela Santos Martins. *Dano climático: conceito, pressupostos e responsabilização*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito climático*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Tratado ambiental da América Latina e do Caribe que busca promover os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais. *Homepage*, [s.d.]. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/>. Acesso em: 25 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Climate Scanner*, [s.d.]. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

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

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; ALMEIDA, Camila Parente. O marco de medição dos Tribunais de Contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 151-166, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART07.RS.



DIREITO E CONTROLE: AS COMPRAS PÚBLICAS E A JUSTIÇA SOCIAL

Reginaldo Parnow Ennes

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE-AP. Presidente do Comitê Técnico de Estudos e Sistematização da Administração Pública do Instituto Rui Barbosa – IRB. Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Nacional de Lanus, Argentina. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública do RS e Universidade de Roma Tre. Servidor público na Prefeitura de Santa Maria (Rio Grande do Sul), de 2001 a 2008. Procurador do Município de Novo Hamburgo (RS) no período de 2008 a 2012. Aprovado em concurso público em 2011, para o cargo de Procurador de Contas do TCE-AP. Foi empossado Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amapá no dia 17.12.2013.

Alberto Barreto Goerch

Advogado e Consultor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE-AP. Doutor em Diversidade e Inclusão pela Universidade Feevale com Bolsa de Estudos pela Capes. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito com Especialização em Direito Constitucional pela UNIDERP. Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito com Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Graduado em Direito pela Faculdade Metodista de Santa Maria – FAMES. Professor do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Amapá – CEAP e de Cursos de Especialização e Preparatórios para Carreiras Jurídicas. Experiência Docente nas Modalidades Presencial e em EAD. Comendador pela Câmara Brasileira de Cultura e Academia de Ciências e Artes. Membro da Academia Brasileira de Direito Internacional. Ex-Chefe de Gabinete do Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Presidente-Fundador da Comissão Especial da Diversidade Sexual e Gênero da OAB/SM. Membro da Comissão da Diversidade Sexual e Gênero da Seccional da OAB do Rio Grande do Sul/OAB-RS. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Membro do Grupo de Pesquisa Arthemis – Direito e Gênero da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq/Metropolização e Desenvolvimento Regional da Universidade Feevale.

Resumo: Este estudo tem por objetivo investigar como o controle das compras públicas pode ser instrumento de justiça social, articulando direito, economia e tecnologia. Adota-se pesquisa bibliográfica e análise de experiências exitosas, explorando a evolução normativa e o papel dos Tribunais de Contas na inclusão e sustentabilidade. O problema central questiona como superar desigualdades e entraves estruturais, convertendo compras públicas em motores de desenvolvimento social e econômico. Conclui-se que as compras públicas, quando guiadas por ética, inovação e propósito social, tornam-se instrumentos reais de justiça, capazes de construir um Brasil mais justo, solidário e humano.

Palavras-chave: Compras públicas. Desenvolvimento econômico. Justiça social. Sustentabilidade. Tribunais de Contas.

Sumário: **1** Introdução – **2** Os Tribunais de Contas e o seu papel constitucional no controle socioeconômico – **3** As compras públicas como instrumento de promoção de políticas de desenvolvimento sustentável – **4** O acordo de cooperação entre IRB e USTDA como forma de racionalização das compras públicas e fomento ao alcance da justiça social – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

Entre os meandros da Constituição da República Federativa do Brasil e o pulsar dinâmico das relações econômicas e sociais, desvela-se um território em que o direito deixa de ser apenas norma fria para tornar-se instrumento vivo de justiça social. Nas linhas da Carta Magna, ecoam valores que vão além do papel: dignidade da pessoa humana, livre-iniciativa, redução das desigualdades e desenvolvimento nacional sustentável. É neste solo fértil que germina a reflexão sobre compras públicas como ferramenta de transformação social, uma seara em que o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, emerge não apenas como fiscalização, mas como protagonista de um novo paradigma de governança.

As aquisições governamentais, que tradicionalmente foram vistas sob o prisma da burocracia e da legalidade estrita, hoje assumem contornos mais amplos, sendo capazes de moldar o tecido social e econômico do país. As compras públicas revelam seu colossal poder econômico, mas também sua vocação social. Já não se trata apenas de adquirir bens ou serviços: trata-se de promover inclusão, fomentar pequenos negócios, proteger comunidades tradicionais e estimular o desenvolvimento sustentável.

Contudo, a engrenagem que faz girar essa poderosa máquina pública necessita estar afinada com as sinfonias modernas do direito e da economia. Surge, assim, a importância de conceitos como a economia comportamental, a arquitetura das escolhas e as ferramentas digitais – sobretudo a inteligência artificial – que revolucionam a forma de planejar, executar e controlar as contratações públicas. O robô Alice, por exemplo, desponta como símbolo da inovação, monitorando certames com argúcia robótica para prevenir fraudes e aprimorar a eficiência administrativa.

Este estudo tem por objetivo investigar como o controle das compras públicas pode ser instrumento de justiça social, articulando direito, economia e tecnologia. Adota-se pesquisa bibliográfica e análise de experiências exitosas, explorando a evolução normativa e o papel dos Tribunais de Contas na inclusão e sustentabilidade.

A problemática central questiona: como superar desigualdades e entraves estruturais, convertendo compras públicas em motores de desenvolvimento social e econômico?

Mas não é apenas a tecnologia que embala essa transformação. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) inscreve em seu âmago um olhar voltado à sustentabilidade, à inovação e à promoção de oportunidades equitativas. Ela consagra a ideia de que as licitações podem e devem ser instrumentos de justiça social, criando caminhos para que pequenos empreendedores, agricultores familiares, indígenas e quilombolas possam participar da vida econômica do Estado, não como meros espectadores, mas como agentes construtores de um futuro mais inclusivo.

Assim, emerge o papel dos Tribunais de Contas como guardiões não apenas da legalidade, mas também da eficácia e da justiça social. As Cortes de Contas, mais do que fiscais, transformam-se em faróis que iluminam boas práticas e corrigem rotas, estimulando políticas públicas que conjugam eficiência e responsabilidade social. Como bem sinaliza a parceria entre o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos (USTDA), há um esforço inequívoco em modernizar as práticas de auditoria em



contratações públicas, buscando não apenas o rigor técnico, mas também o compromisso ético e social dessas operações.

As experiências exitosas, como o Programa Fornecer no Rio Grande do Sul ou as compras institucionais da agricultura familiar para a merenda escolar, revelam a força transformadora que reside na combinação entre política pública, gestão eficiente e participação social. A história dos pequenos fornecedores, antes excluídos dos grandes processos licitatórios, passa a ser reescrita com tintas de esperança, justiça e prosperidade local.

Não há como ignorar que, em cada licitação, há a possibilidade de plantar sementes de justiça social, seja por meio da geração de emprego, do fortalecimento das economias locais ou da redução das desigualdades regionais. As compras públicas, quando estrategicamente conduzidas, tornam-se instrumento vigoroso para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tal como sonhada pelos constituintes de 1988.

E é sob esta ótica – lírica, mas profundamente real – que se propõe o presente artigo: investigar as múltiplas facetas do controle das compras públicas como caminho de realização da justiça social. Pretende-se analisar, sob perspectiva jurídica, econômica e tecnológica, como as aquisições públicas podem ser vetor de desenvolvimento sustentável, inclusão e cidadania, resgatando o verdadeiro sentido do Estado Democrático de Direito: servir à coletividade e promover o bem comum.

2 Os Tribunais de Contas e o seu papel constitucional no controle socioeconômico

A Constituição da República Federativa do Brasil, já na sua apresentação, faz alusão aos fundamentos no seu art. 1º, como o da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; bem como em seus objetivos fundamentais do art. 3º de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988). Todos diretamente comprometidos com a ideia refletida no contexto do controle das compras públicas como forma de alcance da justiça social e sustentabilidade socioeconômica no Brasil, aliadas à aplicação de técnicas inovadoras.

Amparados pelo avanço legislativo, a começar pela alteração da redação do art. 3º da revogada Lei nº 8.666/1993 e, atualmente em vigor, presente nos arts. 5º e 11 da Lei de Licitações nº 14.133/2021, os textos normativos foram aos poucos inserindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, fato que, ao longo do tempo, passou a ser um fator de observância cogente pelo gestor público nas licitações. A contratação sustentável pela Administração Pública deixou de ser medida excepcional para ser a regra geral, de modo que a não adoção de critérios e práticas de sustentabilidade devem necessariamente ser motivadas pelo gestor. Isto é, há o dever de motivar a não adoção desses critérios (BRASIL, 2021).

Assim, é possível utilizar como critério de preferência nas licitações as propostas que apresentem: baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

redução da emissão de gás de efeito estufa e de resíduos; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; origem sustentável dos recursos; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, em razão da força normativa, o gestor público tem a obrigação de realizar licitações e compras com viés sustentáveis, sob pena de estar violando o princípio da eficiência, o que é passível de controle externo pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal. Neste exercício do controle externo, cabe aos Tribunais de Contas e aos Ministérios Públicos de Contas exercer um papel não só de fiscalização, mas também de orientação à gestão pública, de forma técnica, dentro de sua esfera de atuação (BRASIL, 1988). O papel da fiscalização deve ser constante na verificação do cumprimento das normas, o que também serve como parâmetro para aferição de novas políticas públicas e utilização adequada dos recursos públicos.

É no meio social, como alude Hermes Lima (1971, p. 43), que “o direito surge e desenvolve-se” para consecução dos objetivos buscados pela sociedade, como exemplo, a manutenção da paz, a ordem, a segurança e o bem-estar comum; de modo a tornar possível a convivência e o progresso social. Assim, o direito é fruto de uma realidade social. Deste modo, verifica-se, concretamente, constante mutação dos significados dos institutos jurídicos, como manifesta Paulo Nader (2007, p. 13):

As instituições jurídicas são inventos humanos, que sofrem variações no tempo e no espaço. Como processo de adaptação social, o direito deve estar sempre se refazendo, em face da mobilidade social. A necessidade de ordem, paz, segurança, justiça, que o direito visa a atender, exige procedimentos sempre novos. Se o direito se envelhecer, deixa de ser um processo de adaptação, pois passa a não exercer a função para qual foi criado. Não basta, portanto, o ser do direito na sociedade, é indispensável o ser atuante, o ser atualizado. Os processos de adaptação devem-se renovar, pois somente assim o direito será um instrumento eficaz na garantia do equilíbrio e harmonia social.

No entanto, acreditamos que o direito pode ir além disso, sendo utilizado também como instrumento de mudança social, de modo a tentar inverter o quadro de dominação acima citado. Nota-se que, em nosso meio, o direito não se manifesta apenas por meio das leis – esta é a sua principal fonte –; há outras fontes de caráter secundário, porém de grande relevância, que são a doutrina e, acima de tudo, a jurisprudência (NADER, 2007, p. 31).

Portanto, é nesse cenário que os Tribunais de Contas assumem um papel que poderá, por meio de seu *decisum*, ser uma das forças de resistência contra os detentores do poder político, que impõem sua vontade sobre a sociedade organizada. Assim, o direito, aplicado concretamente por meio das decisões, projetos, ações e iniciativas das Cortes de Contas, servirá como base no processo de mudança e controle social, pois por meio delas poderão ser reconhecidos e preservados os interesses da coletividade; levando, por conseguinte,



a sociedade a conscientizar-se da importância de tais fatores tão distantes dos olhos de cidadãos descrentes por vezes.

Nesse sentido, cabe destacar a utilização das ferramentas da economia comportamental para efetivar o controle social exercido pelo direito por meio das normas jurídicas. Para tanto, analisa-se a possibilidade de utilização da arquitetura das escolhas na elaboração e implementação de políticas públicas que visem à efetivação de determinada norma ou de determinado comportamento que contemple o ordenamento jurídico pátrio (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 37).

A economia comportamental sugere que os indivíduos tomam decisões baseadas em hábitos, regras práticas e experiências, possuindo dificuldade de equilibrar interesses de curto e longo prazo. A partir desse conceito, Cass Sunstein e Richard Thaler (2008, p. 19) desenvolveram a teoria do incentivo por meio da utilização de *nudges*, que promovem a arquitetura de elementos que impactam a organização das possibilidades de escolha.

A aludida teoria pode estimular determinado comportamento dentro dos limites de liberdade de decisão de cada indivíduo. De acordo com idealizadores, a arquitetura das escolhas pode ser utilizada tanto na esfera pública como na privada, sem que interfira na liberdade de decisão (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 53). Desse modo, sua utilização em políticas públicas poderia incentivar a coletividade a adotar determinado comportamento de acordo com os ditames de dada norma.

Dessa forma, destaquem-se na atualidade o tema das compras públicas e o modo como os Tribunais de Contas podem contribuir, por meio do controle, com o alcance da justiça social. A Constituição Federal de 1988 não é tão clara quanto às anteriores no tocante aos modos de atuação do Estado na economia. Ela fala em exploração direta da atividade econômica pelo Estado e do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Isso quer dizer que o Estado pode ser um agente econômico e um agente disciplinador da economia.

Assim, pode-se manter, em face da atual Constituição, a mesma distinção anteriormente adotada por outras Cartas Magnas brasileiras, em que são reconhecidas duas formas de ingerência do Estado na ordem econômica: a participação e a intervenção. Tanto a participação quanto a intervenção constituem instrumentos pelos quais o Poder Público ordena, coordena e atua em observância aos princípios da ordem econômica, tendo em vista a realização de seus fundamentos e de seu fim (GRAU, 2009, p. 17).

Acertadamente, Eros Roberto Grau (2009, p. 19), ao adequar o uso do vocábulo “intervenção” para referir atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito (domínio econômico), classificou em três as modalidades de intervenção: intervenção por absorção ou participação; intervenção por direção; e, por último, intervenção por indução.

No primeiro caso, o Estado intervém no domínio econômico, ou seja, no campo da atividade econômica em sentido estrito. Nesse caso, o Estado irá desenvolver uma ação como agente (sujeito) econômico. Quando o Estado realiza tal intervenção por absorção, ele assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, atuando em regime de monopólio. Já no caso

da intervenção por participação, o Estado assume o controle de parte (parcela) dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito (GRAU, 2009, p. 21-22). Dessa forma, o Estado atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem exercitando suas atividades nesse mesmo setor.

Já nos outros dois casos (direção e indução), o Estado intervirá sobre o domínio econômico, isto é, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolverá ação como regulador dessa atividade. Quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Já quando o faz por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado (GRAU, 2009, p. 22).

3 As compras públicas como instrumento de promoção de políticas de desenvolvimento sustentável

As contratações públicas servem para satisfazer a necessidade pública primária que efetivamente a enseja e justifica, estando o objeto da contratação (aquisição de bem, prestação de serviço ou execução de obra) clara e imediatamente relacionado a esse fim. Sendo a contratação um instrumento de ação estatal, ela estará fundada e pautada na satisfação de uma necessidade pública. A contratação deve direcionar-se, portanto, para a satisfação dessa necessidade que a enseja e fundamenta, representada pela sua função primária (BRASIL, 2021). A inclusão de novos fins derivados, não essenciais para a satisfação dessa necessidade pública primária que justifica a contratação, e que são nela colocados de forma indireta e oblíqua, traz para as contratações públicas tensões e conflitos que não lhe são originários nem necessários para a consecução da necessidade pública primária.

As contratações públicas podem, sim, servir para a promoção de políticas socioeconômicas. Mas, para evitar tensões e dificuldades quanto à eficiência e eficácia na satisfação de finalidades sociais, esses objetivos devem ser preferencialmente colocados como o fim primário da contratação, e não de forma indireta e oblíqua.

Algumas são as iniciativas nessa perspectiva, levando em consideração que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) prevê um crescimento de 2,2% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2024. Para 2025, a estimativa foi reduzida de 2,5% para 2,3%. O Ipea aponta que os juros elevados podem contribuir para um desempenho menos vigoroso da economia em longo prazo. O PIB do Brasil cresceu 1,4% no segundo trimestre de 2024, em comparação com o trimestre anterior, superando as expectativas do mercado. O resultado foi puxado pela indústria, que subiu 1,8%, e pelo setor de serviços (1%).

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) são oriundos de contratações públicas, o que demonstra o poder de compra do Estado (IPEA, várias edições). Isso reforça a necessidade de ampliar as ações voltadas para a implantação de inovações de governança que abordam as contratações



públicas, incluindo medidas como as compras compartilhadas. O sistema do Painel de Compras ainda mostra que, entre janeiro de 2022 e agosto de 2023, microempresa e empresa de pequeno porte representam 70,59% de todas as compras homologadas pelo governo (IBGE, 2023). As principais compras consistem em alimentos para refeições em instituições públicas de ensino e de itens para o SUS (Sistema Único de Saúde) e equipamentos tecnológicos.

Tendo em vista esses números, as compras governamentais são “um instrumento de desenvolvimento interno” para pequenas e médias empresas e o Brasil não pode abrir mão desse potencial (IPEA, 2022). Certos setores são essenciais para garantir a soberania do país, como o setor de itens médicos e hospitalares. Logo, abrir mercado para fornecedores externos do ramo pode perpetuar a dependência de produtos importados e enfraquecer o surgimento de empresas locais. A demanda de itens deste segmento pelo Sistema Único de Saúde via compras públicas estimula o crescimento do setor, auxiliando o estabelecimento e a expansão de indústrias nacionais do ramo. As aquisições governamentais funcionam como engrenagens nas quais o governo pode implementar políticas públicas focando em metas de desenvolvimento e redução de desigualdades (IPEA, 2022).

Como exemplo, o Estado do Rio Grande do Sul regulamentou, em abril de 2011, através da Lei Estadual nº 13.706, o capítulo de compras governamentais da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Com base na nova legislação, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, em parceria com o Sebrae/RS, criou o Programa Fornecer – Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas, que visa priorizar as micro e pequenas empresas nas compras governamentais do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O Programa Fornecer iniciou pelas compras de produtos alimentícios para as casas prisionais do Estado. Essas casas prisionais estão localizadas em 78 municípios distribuídos por todo Estado do Rio Grande do Sul. Anteriormente ao Programa Fornecer, esses 78 municípios eram divididos em quatro grandes regiões de fornecimento, cada uma com aproximadamente vinte municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Essa divisão em quatro regiões apresentava a problemática de, devido ao fato de as regiões serem muito grandes e abrangentes, dificultar a participação de pequenos fornecedores no processo licitatório, uma vez que não tinham capacidade de produção e fornecimento e não possuíam a estrutura logística necessária, já que a entrega dos itens é diária (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Dessa forma, o resultado era um pequeno número de fornecedores com capacidade de atender às demandas do estado, fazendo com que o fornecimento daqueles itens fosse sempre realizado pelas mesmas grandes empresas situadas em Porto Alegre e Região Metropolitana.

Para conseguirem fazer frente à extensão territorial, essas grandes empresas subcontratavam micro e pequenas empresas sediadas nos municípios, pagando a elas valores muito inferiores aos contratados com o estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Ou seja, eram muitas vezes atravessadores, que venciam as licitações pela falta de concorrência e com preço elevado em relação ao mercado e à escala de fornecimento.

Assim, o Programa Fornecer surgiu para revolucionar a forma como o Governo do Estado contratava, e definiu um novo modelo para as licitações de alimentação. As principais mudanças do Programa foram:

Os certames licitatórios ocorreriam em cada um dos municípios onde há locais de entrega, através da utilização do pregão presencial;

A Lei Geral das MPes seria amplamente utilizada, se realizando licitações exclusivas para micro e pequenas empresas em todas as contratações de até R\$ 80.000,00;

A implantação do Programa ocorreria por etapas tanto em relação ao número de itens quanto à abrangência territorial, dado o volume de trabalho que incorreria e à mudança de cultura a ser estabelecida junto às MPes.

A implantação ocorreria primeiramente nas regiões menos favorecidas economicamente no Estado do Rio Grande do Sul, com menor IDH. (RIO GRANDE DO SUL, 2011)

Outra iniciativa que contempla essa nova visão do Poder Público e das compras públicas é o de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. A Lei nº 11.947, de 16.6.2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (BRASIL, 2009)

O Projeto de Lei nº 212/2022 visa aumentar esse percentual de recursos para compra de merenda repassados pelo PNAE (BRASIL, 2009). A proposta era passar de 30% para 50% o percentual mínimo na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural com recursos financeiros repassados pelo FNDE. O autor da proposta defende que a medida promoverá geração de renda no campo e uma melhor nutrição de jovens e crianças em idade escolar. Nesse contexto, o PNAE induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo,



a reorganização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (BRASIL, 2009).

Com este instrumento, o PNAE representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada (BRASIL, 2009). A compra institucional da agricultura familiar é, assim, parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos.

Estas formas alternativas incluem a criação das cadeias curtas de produção e comercialização, que aproxima a relação entre produtores e consumidores, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas, possibilitando o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população, na perspectiva da promoção da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2009).

O apoio ao desenvolvimento sustentável local ocorre pela priorização da compra de produtos diversificados, orgânicos ou agroecológicos, e que sejam produzidos no próprio município onde está localizada a escola, ou na mesma região, com especial atenção aos assentamentos rurais e comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2009). Nesse sentido, para o município, significa a geração de emprego e renda, fortalecendo e diversificando a economia local, e valorizando as especificidades e os hábitos alimentares locais.

A compra da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17.6.2013 (atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 4, de 2.4.2015), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE (FNDE, 2015). Com base na resolução supracitada, são definidos etapas e modo de funcionamento da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.

4 O acordo de cooperação entre IRB e USTDA como forma de racionalização das compras públicas e fomento ao alcance da justiça social

Um grande passo dado pelas Cortes de Contas, talvez o maior deles quanto ao tema das compras públicas, foi o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos (USTDA) assinarem o Termo de Contratação do Serviço

de Assistência Técnica voltado à avaliação das práticas em compras públicas no Brasil, conforme previsto no acordo firmado entre as entidades (IRB, 2021).

A contratação é resultado do acordo firmado entre o IRB e a USTDA, objetivando a realização do serviço de assistência técnica, por meio de um comitê de projetos, que realiza a avaliação das práticas de auditoria de compras do Governo brasileiro, que estão em curso, apresentando recomendações práticas relacionadas aos processos e às políticas públicas, desenvolvendo ferramentas para realização de auditoria baseada em desempenho, assim como o levantamento das necessidades de capacitação.

O Presidente do IRB, Conselheiro Edilberto Pontes, destacou que o acordo firmado com a USTDA representa a atuação sinérgica do IRB em proporcionar ao Sistema Tribunal de Contas brasileiro o conhecimento e compartilhamento das mais modernas práticas em compras públicas (IRB, 2021). Segundo ele:

Esse projeto do Instituto Rui Barbosa com a USTDA será um ponto de inflexão na atuação dos Tribunais de Contas na área das compras públicas. É um projeto alinhado ao que o IRB acredita, que é o controle externo funcional, aquele que ajuda o desenvolvimento econômico. Com esse projeto, trabalharemos para que os Tribunais de Contas incentivem e estimulem a Administração Pública a conduzir o processo de aquisições considerando sempre o valor, o ciclo de vida útil e a qualidade do produto. (IRB, 2021)

A escolha da empresa prestadora do serviço de assistência técnica, objeto do acordo firmado entre o IRB e a USTDA, seguiu um rigoroso processo seletivo conduzido pelo Comitê Técnico de Estudos e Sistematização da Administração Pública do IRB (CTESAP-IRB), por meio de um grupo de trabalho (GT) multiprofissional designado especificamente para esse fim, e que procedeu à seleção e análise do plano de trabalho, conforme os requisitos previstos em edital, realizando um levantamento das práticas de auditoria em compras nos Tribunais brasileiros (IRB, 2021).

A Agência de Comércio e Desenvolvimento dos EUA (USTDA) concedeu uma doação no valor de US\$1.136.100 ao Instituto Rui Barbosa (IRB) de acordo com um contrato de doação datado de 13.8.2021. A assistência técnica realizará avaliações, desenvolverá recomendações e conduzirá (i) avaliação do custo-benefício em auditorias de compras públicas e (ii) melhoria da capacidade da equipe de auditoria no Brasil (IRB, 2021). O contrato de subvenção,¹ assinado em 29.3.2023, é o resultado do processo de seleção de propostas técnicas de firmas norte-americanas qualificadas para prestar serviços de consultoria especializada

¹ “RESPONSABILIDADE DO IRB: Todos os deveres do Outorgado; Coordenação da rede de tribunais subnacionais; Divulgar as lições aprendidas para todos os tribunais; Aconselhar a empresa norte-americana contratada sobre qualquer feedback; Selecionar até 4 (quatro) tribunais de contas subnacionais para atuar como os principais contribuintes para essa assistência técnica, formando o ‘Comitê de Projetos’; Aprovar os relatórios, entregas de tarefas e faturas para enviar ao USTDA. RESPONSABILIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: Compartilhar detalhes sobre seus processos de auditoria existentes; Responder às consultas da empresa americana contratada, liderados pelo IRB; Exercer os melhores esforços para contribuir com o sucesso do Termo de Acordo”.



para realizar a assistência técnica, que teve como vencedora a empresa Decision Analysis Partners.

Para além disso, já estão ocorrendo as Capacitações em Auditoria e Contratações Públicas. O evento é promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio do Comitê Técnico de Estudos e Sistematização da Administração Pública (CTESAP), ocorrendo nas 5 regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). A Capacitação Nacional em Auditoria de Contratações Públicas faz parte do Acordo de Assistência Técnica firmado entre o IRB e a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos (USTDA), que tem como objetivo o fornecimento de consultoria especializada para desenvolver orientações e recomendações importantes sobre aperfeiçoamento de auditorias operacionais de contratações públicas, auditorias baseadas em *best value*, em alinhamento com a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público 2024 têm como objetivo aprimorar a qualidade e a eficácia da auditoria do setor público no Brasil, fornecendo uma estrutura abrangente de normas. As normas de auditoria desempenham um papel fundamental para garantir a qualidade, a consistência, a confiabilidade e a credibilidade das auditorias (IRB, 2021). Elas fornecem uma estrutura para os auditores seguirem, o que ajuda a proteger os interesses de várias partes interessadas e promove o profissionalismo no exercício da profissão de auditoria.

Este documento baseia-se e operacionaliza documentos existentes das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e suas respectivas traduções para o português. Ele inclui orientações mais específicas do que as normas mais gerais da ISSAI/NBASP e consolida todas as normas brasileiras de auditoria em um único documento (IRB, 2021). As normas são compatíveis com as necessidades dos Tribunais de Contas do Brasil e ajustam-se a elas.

O processo de consultoria da empresa americana Decision Analysis Partners vem se desenvolvendo desde 16.5.2023. Iniciou com a apresentação de uma Revisão das Práticas de Auditoria de Aquisição em Nível Internacional na reunião inicial; em seguida foi realizada a Avaliação do Beneficiário, um diagnóstico dos Tribunais de Contas que participam do Comitê de Projetos com entrevistas com as equipes de controle externo e tecnologia da informação (IRB, 2021).

O terceiro momento da consultoria foi a apresentação das Recomendações de Modernização da Auditoria de Aquisições por meio da entrega das Normas Consolidadas de Auditoria em Contratações Públicas e a fase atual é a de Implantação das Recomendações de Modernização da Auditoria de Aquisições por meio do Programa de Treinamento de Modernização da Auditoria de Aquisições. Esse projeto culminará com a realização de auditorias-piloto, que utilizarão as normas repassadas nessa capacitação. Esse acordo estabelece diversas etapas, sendo a capacitação uma das mais importantes. O treinamento conduzido pela empresa Decision Analysis Partners compartilhará conhecimentos baseados nas Normas Consolidadas de Auditoria em Compras Públicas (IRB, 2021) – normas elaboradas com base nas melhores práticas internacionais de auditoria, utilizando a metodologia de *best value*.

Os servidores indicados para participar do treinamento foram selecionados pelas presenças dos Tribunais de Contas com base em critérios como o envolvimento em atividades relacionadas à auditoria de contratações, informações estratégicas e tecnologia da informação. Durante a reunião prévia, foi apresentado o projeto desenvolvido pelo IRB (2021), com financiamento da USTDA, detalhando o caminho percorrido até a realização da capacitação.

O treinamento tem como objetivo principal capacitar os servidores na aplicação das melhores práticas internacionais de auditoria em contratações públicas. A formatação do curso inclui uma avaliação de nivelamento prévia, a ser realizada por todos os participantes, para garantir que todos estejam no mesmo nível de conhecimento antes do início do curso. A metodologia da capacitação será baseada em estudos de casos práticos, permitindo que os participantes apliquem os conceitos aprendidos em situações reais (IRB, 2021). Essa capacitação é fundamental para aprimoramento do controle externo, garantindo uma auditoria mais eficiente e eficaz nas contratações públicas, a partir das melhores práticas internacionalmente reconhecidas, com a finalidade sempre de buscar a justiça social.

Para isso, destaque-se, ainda, a utilização da inteligência artificial (IA) nas contratações públicas, auxiliando efetivamente na automatização de tarefas, como análise e fiscalização de contratos administrativos, sendo produtiva para a gestão de tempo dos servidores. É necessário compreender que a IA está, cada vez mais, presente no âmbito dos processos dos Tribunais de Contas. Diante disso, as tecnologias auxiliam efetivamente a automatização de tarefas, sendo produtiva para a gestão de tempo dos servidores. Tal proposição pode ser afirmada a partir da pesquisa realizada pela Agência Brasil, a qual revela que, de acordo com o TCU (2021), os órgãos da Administração Pública Federal promovem cerca de 60 mil licitações a cada ano. Logo, fica evidente que, quanto maiores as demandas, maior será o potencial de contribuição da IA.

Nesse contexto, tem-se que o primeiro robô utilizado no âmbito do TCU foi o Análise de Licitações e Editais – Alice, ferramenta que proporciona avaliação preventiva e automatizada dos certames, desenvolvida no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e da Controladoria-Geral da União (TCU, 2021). Nesse sentido, no cenário dos contratos administrativos, a IA apresenta diversas potencialidades e pode servir como ferramenta disruptiva para melhorar a fiscalização e o controle, com a instituição:

Da automação de processamento de documentos e sistemas de cruzamento de dados que permitam verificar a existência de impedimentos para participação em certames;

De predição de cenários com a apresentação de recomendações;

De mecanismos de pesquisa de preços que facilitem a verificação de eventuais sobrepreços e superfaturamentos;

De ferramentas de elaboração de minutas e modelos de despachos e decisões administrativas a partir da legislação e da jurisprudência. (TCU, 2021)



Além disso, tem-se que a nova Lei de Licitações (BRASIL, 2021) abre uma janela de oportunidades para utilização de inovações tecnológicas nos processos de contratação pública. O incentivo à inovação passa a ser considerado um dos objetivos do processo licitatório (art. 11, IV, da NLLC) que deve ser implementado, preferencialmente, de forma eletrônica, com a prática de atos digitais (arts. 12, VI, e 17, §2º, da NLLC).

O Tribunal de Contas do Amapá (TCE-AP) já possui termo de cooperação nesse sentido. Trata-se da implementação definitiva dos robôs Alice, Sofia e Monica, que caçam fraudes e outras irregularidades em licitações. O assunto já foi tema de reunião entre técnicos, auditores e conselheiros do TCE Amapá. Esses sistemas foram desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021) e já são usados por servidores da Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal e Tribunais de Contas dos estados.

Percebe-se que a utilização das tecnologias auxilia no âmbito da fiscalização e controle das contratações públicas, uma vez que é possível notar os avanços e experiências realizadas, por exemplo, no TCU (2021). Porém, ainda, observa-se que a falta de acesso à internet no Brasil representa grandes desafios, diante das limitações de determinados entes federados, especialmente municípios, na realização de investimentos e utilização efetiva de ferramentas tecnológicas, o que é muito evidente na Região Amazônica, contexto em que está inserido o TCE-AP.

Logo, os Tribunais de Contas entendem que as compras públicas transcendem a mera troca de bens e serviços entre entidades governamentais e fornecedores. Desempenham um papel transformador crucial, moldando não apenas a economia, mas contribuindo também com os alicerces de um desenvolvimento nacional sustentável, um tema que vale a pena explorar mais. A participação popular por meio das compras públicas democratiza o controle e promove a criação de caminhos que se aproximam da tão almejada justiça social, pois permite que os cidadãos participem ativamente da tomada de decisões públicas.

A Constituição Federal de 1988 garante a participação da sociedade na gestão de políticas e programas do Governo Federal. Exemplos de participação social incluem audiências e consultas públicas, conselhos e órgãos colegiados, conferências e editais de chamamento público. Justiça social é um conceito que se refere à igualdade de oportunidades, direitos e benefícios para todos os membros de uma sociedade, independentemente de sua origem, raça, gênero, orientação sexual ou condição socioeconômica.

A justiça social envolve ações que visam combater as desigualdades sociais estruturais e promover a inclusão social das pessoas mais vulneráveis (RAWLS, 2011). Sendo seus 4 pilares:

Acesso: refere-se à garantia de que todas as pessoas tenham igualdade de oportunidades e acesso aos recursos necessários para uma vida digna. Isso inclui acesso a serviços essenciais, como educação, saúde, moradia adequada, água potável, alimentação, transporte e justiça. Esse princípio busca eliminar barreiras que possam excluir certos grupos ou indivíduos, garantindo que todos tenham as mesmas oportunidades para alcançar seu pleno potencial.

Equidade: diz respeito a tratar as pessoas de maneira justa e imparcial, levando em consideração suas necessidades individuais e as circunstâncias em que se encontram. Esse princípio reconhece que diferentes pessoas têm diferentes níveis de recursos, privilégios e desvantagens. A equidade busca garantir uma distribuição justa e proporcional de recursos, oportunidades e benefícios, a fim de alcançar resultados mais igualitários. Isso pode envolver a implementação de políticas e programas que ajudem a superar as desigualdades existentes.

Participação: esse princípio enfatiza o direito de todas as pessoas de terem voz ativa e influência nas decisões que afetam suas vidas e comunidades. Ele reconhece que a participação cidadã é essencial para uma sociedade democrática e justa. Diz respeito a garantir o envolvimento de todos os membros da sociedade no processo de tomada de decisões, desde o nível local até o nacional. Isso pode incluir consultas públicas, participação política, acesso à informação e oportunidades para expressar opiniões e contribuir para a formulação de políticas.

Direitos Humanos: os direitos humanos são os direitos básicos e inalienáveis de todas as pessoas, reconhecidos internacionalmente, que devem ser respeitados, protegidos e garantidos por todas as sociedades. Eles incluem direitos civis e políticos, como liberdade de expressão, igualdade perante a lei e participação política, assim como direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito à educação, saúde, trabalho digno e padrão de vida adequado. Promoção e defesa dos direitos humanos são fundamentais para a busca da justiça social e para garantir que todas as pessoas sejam tratadas com dignidade e igualdade. (RAWLS, 2011)

Rawls (2011) defende, ainda, que uma sociedade será justa se respeitar três princípios: garantia das liberdades fundamentais para todos; igualdade equitativa de oportunidades; e manutenção de desigualdades apenas para favorecer os mais desfavorecidos.

Pequenos negócios são instrumento de justiça social nas compras públicas. Depois de um período crítico, o país está reencontrando o caminho do desenvolvimento com justiça social. O sucesso das novas medidas de inclusão anunciadas depende, entretanto, da retomada do nosso crescimento econômico dentro de um modelo menos concentrador. Nesse processo, o papel das micro e pequenas empresas é crucial. Elas representam hoje 99% de todos os CNPJ; têm gerado, em média, 7 em cada 10 novos empregos e contribuem direta ou indiretamente para a vida de 85 milhões de pessoas (IPEA, várias edições). Contraditoriamente, a importância das MPE ainda não se traduz em uma participação proporcional no PIB brasileiro. Juntas, elas respondem por aproximadamente 30% de todas as riquezas produzidas no país (IBGE, várias edições).

As compras públicas podem transformar a realidade das MPE e de toda a comunidade no seu entorno. Esse modelo representa para o segmento a garantia de recebimento, previsibilidade de oportunidades de negócio e mais estabilidade. Para as populações locais, a medida se traduz em uma economia aquecida, além de mais oportunidades de emprego e renda.



Negociações feitas com a União Europeia esbarraram exatamente na importância de proteger e ampliar a participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais. O peso atual (30%) é injusto com o papel econômico e social das MPE na vida do país. Nesse sentido, o Brasil já conta com modelos consagrados. A política de aquisição da merenda escolar na rede pública de ensino é o maior exemplo disso (BRASIL, 2009). Ao priorizar as compras locais junto a pequenos produtores, os entes públicos fortalecem a economia dos municípios e contribuem com a divisão das riquezas, respeitando – inclusive – as características culturais de cada região (BRASIL, 2021).

O setor de compras públicas é uma área estratégica e importante da Administração Pública, que mobiliza e influencia a organização e o ciclo socioeconômico. A incorporação de práticas estratégicas nas compras públicas pode resultar no melhor gasto dos recursos públicos e na redução da corrupção no processo de compras. A estratégia de compras apresenta propostas de ações concretas que as autoridades contratantes podem adotar. Com a estratégia de compras, são demonstrados os benefícios que podem ser alcançados por meio de uma abordagem estratégica de compras, bem como termos concretos de como a abordagem de compras destacada na estratégia pode ser alcançada em cada atividade específica.

Por trás das aquisições públicas, existe uma narrativa de empoderamento empresarial, isso significa que as compras públicas não beneficiam apenas as corporações gigantes; elas também abrem portas para empreendedores locais. Olhando para um futuro tão presente, podemos encontrar na Nova Lei de Licitações orientações confiáveis que podem guiar as compras públicas em direção a uma trajetória mais transparente, inclusiva e eficiente (BRASIL, 2021). Vale a pena ressaltar que a NLLC desempenha um papel fundamental no fortalecimento do compromisso social das compras públicas no Brasil.

As compras públicas, quando executadas com visão estratégica, ultrapassam sua função primária de adquirir bens e serviços para órgãos governamentais. Elas podem se tornar uma ferramenta poderosa para promover a justiça social em níveis locais e nacionais. A justiça social pode começar nas comunidades locais, e as compras públicas podem desempenhar um papel fundamental nesse cenário. Quando as cidades adotam uma abordagem estratégica para envolver empresas locais, estão criando oportunidades de empregos, fortalecendo a economia local e reduzindo as desigualdades.

5 Conclusão

Ao final desta análise, em que direito, economia e tecnologia caminharam lado a lado na trilha das compras públicas brasileiras, revela-se a grandiosidade e a complexidade de um tema que transcende a fria lógica da aquisição estatal para se imbricar, de forma viva e pulsante, nos alicerces da justiça social.

Percebe-se, ao longo desta reflexão, que as compras públicas não constituem simples operações administrativas ou movimentos contábeis na máquina do Estado. Elas representam, na realidade, instrumentos poderosos capazes de redesenhar o cenário econômico, fortalecer laços comunitários, combater desigualdades históricas e, sobretudo,

garantir que a dignidade da pessoa humana – valor constitucional maior – deixe de ser apenas letra impressa para se concretizar no cotidiano dos cidadãos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ressoa, como um canto de esperança, princípios que orientam o Estado para a realização do bem comum, da justiça e da igualdade substancial. Nesse contexto, a Administração Pública é chamada a agir não apenas com legalidade, mas com eficiência, moralidade e responsabilidade social.

Constatou-se, por meio deste estudo, que a evolução legislativa, coroada pela promulgação da Lei nº 14.133/2021, estabelece novo marco jurídico para as contratações públicas, erguendo o pilar da sustentabilidade e da inovação como princípios inafastáveis. A contratação sustentável deixou de ser exceção e consolidou-se como regra, exigindo dos gestores públicos não apenas conhecimento técnico, mas compromisso ético e sensibilidade social.

A análise de experiências exitosas, como o Programa Fornecer no Rio Grande do Sul ou a política de aquisição de gêneros da agricultura familiar para a merenda escolar, demonstrou, com vigor, o potencial transformador das compras públicas. Elas não apenas movimentam a economia local, mas criam pontes entre governo e sociedade, estimulam cadeias produtivas regionais, preservam tradições culturais e garantem segurança alimentar.

Sobretudo, as compras públicas funcionam como um palco em que se pode promover a verdadeira inclusão econômica. Micro e pequenas empresas, agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas encontram, nesse ambiente, a oportunidade de participar ativamente da vida econômica nacional, rompendo barreiras históricas de exclusão. Trata-se de justiça social em sua forma mais concreta: gerar trabalho, renda e dignidade para aqueles que, muitas vezes, permanecem invisíveis às grandes estruturas econômicas.

Contudo, essa jornada não está isenta de desafios. O Estado brasileiro, especialmente em suas instâncias subnacionais, ainda enfrenta limitações estruturais e tecnológicas que dificultam a plena implementação das políticas de compras sustentáveis e inclusivas. O gargalo da conectividade digital, por exemplo, é realidade gritante em muitos municípios, sobretudo na Região Amazônica, onde a presença do Estado se faz, por vezes, apenas em documentos.

Nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas se agiganta. Eles deixam de ser apenas órgãos fiscalizadores para se tornarem agentes pedagógicos, fomentadores de boas práticas e protetores da coletividade. A parceria entre IRB e USTDA, com o uso de tecnologias como a inteligência artificial, representa passo ousado em direção a um controle mais eficaz, baseado em dados, evidências e, sobretudo, alinhado ao princípio da eficiência. Ferramentas como o robô Alice não apenas otimizam auditorias, mas revelam novos horizontes para a prevenção de fraudes, a análise preditiva de riscos e a transparência dos processos licitatórios.

Ainda assim, nenhuma tecnologia substitui o propósito humano que deve guiar cada licitação. As normas jurídicas, por mais atualizadas e modernas, não têm vida própria. Elas precisam do olhar vigilante, do espírito crítico e da sensibilidade de servidores, gestores, auditores e cidadãos para que se transformem em pontes de acesso, igualdade e oportunidades.



É preciso, portanto, continuar tecendo essa delicada tapeçaria que une eficiência administrativa à inclusão social. Cada contrato público firmado pode ser semente de esperança ou instrumento de perpetuação das desigualdades. A escolha é, em última instância, ética. O direito não é apenas aquilo que está escrito na lei, mas aquilo que se realiza nas ruas, nos mercados locais, nas escolas que alimentam seus alunos com produtos da agricultura familiar, nos pequenos negócios que sustentam famílias inteiras, nos servidores públicos que encontram na inovação tecnológica não uma ameaça, mas um aliado.

E, assim, conclui-se este estudo com a certeza de que as compras públicas podem – e devem – ser tratadas como veículos de transformação social. Que se compreenda, pois, que por trás de cada processo licitatório existe uma oportunidade de escrever uma história diferente: a história de um Brasil mais justo, mais solidário e mais humano.

Porque, no final, a verdadeira licitação que importa é aquela em que vence a dignidade humana. E que cada contrato público seja, então, um poema assinado pelo Estado em favor do seu povo. Em cada ato público de contratar vibra o eco de um país que, entre normas, processos e algoritmos, ainda sonha e luta por justiça social.

Law and control: public procurement and social justice

Abstract: This study aims to investigate how public procurement oversight can be an instrument of social justice, combining law, economics, and technology. It uses bibliographical research and an analysis of successful experiences, exploring regulatory developments and the role of Audit Courts in inclusion and sustainability. The central problem is how to overcome inequalities and structural obstacles, converting public procurement into engines of social and economic development. It concludes that public procurement, when guided by ethics, innovation, and social purpose, becomes a true instrument of justice, capable of building a more just, supportive, and humane Brazil.

Keywords: Public procurement. Economic development. Social justice. Sustainability. Audit Courts.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. [Revogada pela Lei nº 14.133/2021].
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jun. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 26/2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 2015.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Contas Nacionais Trimestrais*. Brasília, DF, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Relatórios Econômicos*. Brasília, DF, 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *Acordo de Cooperação Técnica entre o IRB e a USTDA*. Brasília, DF, 2021.

LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do direito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RAWLS, J. *O liberalismo político*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.706, de 6 de abril de 2011. Institui o Programa Fornecer – Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas no Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, RS, 7 abr. 2011.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Soluções em Tecnologia da Informação – Robô Alice*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tecnologia-da-informacao>. Acesso em: jul. 2025.

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

ENNES, Reginaldo Parnow; GOERCH, Alberto Barreto. Direito e controle: as compras públicas e a justiça social. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 167-184, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART08.AP.



A GOVERNANÇA DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ERA DIGITAL: A TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN* COMO INSTRUMENTO DE SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA EXECUTÓRIA

Felipe Melo de Barros Souto

Auditor Estadual de Controle Externo e Diretor da 2ª Diretoria de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA). Foi Inspetor Regional por 3,5 anos. Instrutor na Escola de Contas do TCM-BA. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e pela University of Law (GDL – UK), concluiu Mestrado (LL.M.) em Finanças Corporativas pela University College London (UCL) e concluiu MBA em Data Science and Analytics pela Universidade de São Paulo (USP).

Resumo: As concessões e PPPs, essenciais para a infraestrutura brasileira, enfrentam crônica insegurança jurídica e ineficiência executória. Este artigo diagnostica tais patologias na governança atual, focando na litigiosidade do reequilíbrio econômico-financeiro e nas fragilidades da fiscalização. A tese central propõe a tecnologia *blockchain*, via imutabilidade, transparência e descentralização, e os *smart contracts*, para automação de processos, como novo paradigma de governança. Conclui-se com um modelo teórico de governança em *blockchain*, abordando arquitetura, funcionalidades e desafios de implementação, visando restaurar confiança, segurança jurídica e eficiência na execução contratual.

Palavras-chave: Infraestrutura. Parcerias público-privadas. Concessões. *Blockchain*. Contratos inteligentes.

Sumário: **1** Introdução – **2** A patologia da governança nas concessões e PPPs brasileiras – **3** Fundamentos da tecnologia *blockchain* e contratos inteligentes: a arquitetura digital da segurança e eficiência – **4** O modelo proposto: governança de concessões e PPPs baseada em *blockchain* – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

O desenvolvimento da infraestrutura no Brasil tem nas concessões e parcerias público-privadas (PPPs) instrumentos de fundamental importância. Desde a promulgação da Lei nº 8.987, de 13.2.1995, conhecida como Lei das Concessões, o país testemunhou uma significativa transferência de serviços públicos essenciais para a gestão privada, abrangendo setores como transporte, energia elétrica e telecomunicações. Este marco legal impulsionou investimentos bilionários e promoveu transformações substanciais na gestão de serviços.¹ Posteriormente, a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, instituiu as normas gerais para licitação e contratação de PPPs, introduzindo as modalidades de concessão patrocinada e administrativa, que envolvem contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

¹ Disponível em: <https://cbic.org.br/lei-das-concessoes-trinta-anos-de-transformacoes-e-novos-caminhos-para-a-infraestrutura-brasileira/>. Acesso em: 2 jul. 2025.

Apesar de sua importância para a infraestrutura brasileira, concessões e PPPs são cronicamente comprometidas por insegurança jurídica e ineficiência executória. Os desafios persistem na litigiosidade do reequilíbrio econômico-financeiro e na fragilidade da fiscalização estatal. A falta de um marco regulatório claro e estável, a complexidade dos processos licitatórios e os riscos econômicos representam incertezas significativas para os investidores.

A contínua evolução legislativa das concessões e PPPs no Brasil, evidenciada por leis como a Lei nº 8.987/95 e a Lei nº 11.079/04, e reformas propostas como o Projeto de Lei nº 7.063/17 (posteriormente absorvido pelo PL nº 2.892/2011), tinha como objetivo primordial atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento da infraestrutura (TÁCITO, 1997, p. 754). No entanto, a persistência da insegurança jurídica e da ineficiência executória, conforme apontado na própria formulação do problema, indica que os mecanismos jurídicos tradicionais, a despeito de suas intenções, não foram plenamente capazes de lidar com as complexidades dinâmicas e as assimetrias de informação inerentes aos contratos públicos de longo prazo. A dificuldade em traduzir princípios legais em realidades operacionais previsíveis e eficientes, especialmente no que tange à alocação de riscos e ao reequilíbrio contratual, sugere uma falha sistêmica na camada de execução e verificação.²

Em resposta, este artigo propõe *blockchain* e contratos inteligentes como um novo paradigma de governança, mitigando deficiências e promovendo segurança jurídica e eficiência executória. A imutabilidade, transparência e descentralização da *blockchain* estabelecem registros contratuais inquestionáveis, e os contratos inteligentes automatizam processos executórios, como medições e pagamentos.

A atual agenda governamental, ao buscar um “novo Marco Legal das PPPs” com o explícito objetivo de “ampliar a segurança jurídica, mitigar riscos contratuais e estimular a participação privada”, demonstra um reconhecimento das necessidades que a tecnologia *blockchain* pode endereçar diretamente. A capacidade da *blockchain* de fornecer imutabilidade, transparência e descentralização alinha-se precisamente com os objetivos das reformas legislativas, posicionando-a como uma solução complementar e potencialmente mais eficaz para alcançar a previsibilidade e a eficiência desejadas (KACHERU, 2018).

Como antecipado, essa delegação de serviços e infraestruturas públicas à iniciativa privada, por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPPs), constitui um dos pilares da estratégia de desenvolvimento do Estado brasileiro. Contudo, a promessa de eficiência e de investimentos maciços é sistematicamente obstruída por um conjunto de disfunções crônicas na governança desses contratos. A seção 2 do artigo se dedica a diagnosticar essa patologia, desvelando suas causas estruturais, seus pontos nevralgicos de conflito e suas fragilidades executórias. Argumenta-se que as disfunções não são eventos isolados, mas

² OS IMPACTOS fiscais dos contratos de parceria público-privada. *IADB Publications*. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-p%C3%BAblico-privada-Estudo-de-caso-do-ambiente-institucional-e-da-pr%C3%A1tica-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.



sintomas de um modelo que, desde sua concepção, carrega as sementes da instabilidade, da litigiosidade e da ineficiência.

A seção 3 deste trabalho estabelece os alicerces tecnológicos sobre os quais se assenta a sua tese central. Uma compreensão aprofundada da arquitetura da *blockchain* e da lógica operacional dos contratos inteligentes é pressuposto indispensável para a análise jurídica subsequente. Desvendar-se-á não apenas o funcionamento técnico, mas, crucialmente, como cada atributo intrínseco a essa tecnologia se traduz em um instrumento de potencial transformação para a governança dos contratos de infraestrutura. A transição de um modelo de governança baseado na confiança em intermediários para um paradigma fundamentado na verificação criptográfica representa uma mudança profunda, com o potencial de remediar as patologias de insegurança e ineficiência que cronicamente afetam o setor de infraestrutura no Brasil.

A seção 4, então, avança da diagnose à proposição. Apresenta-se um modelo teórico de governança para concessões e parcerias público-privadas (PPPs) fundamentado na tecnologia *blockchain* e nos contratos inteligentes (*smart contracts*). A tese central a ser desenvolvida é que o modelo proposto transcende a noção de uma simples ferramenta tecnológica; ele representa uma reengenharia fundamental da governança contratual. Seu objetivo é deslocar o pilar da confiança – hoje depositado em atores e processos discricionários, lentos e opacos – para um protocolo computacional transparente, auditável e, em grande medida, autoexecutável. Ao fazê-lo, busca-se oferecer uma resposta direta e estrutural às patologias que minam a eficácia desses instrumentos vitais para o desenvolvimento nacional.

A metodologia empregada neste artigo consiste em uma análise qualitativa de fontes legislativas, jurisprudenciais e técnicas. A pesquisa bibliográfica foi o principal método de coleta de dados.

2 A patologia da governança nas concessões e PPPs brasileiras

As raízes da crise de governança dos contratos de infraestrutura no Brasil são profundas e se entrelaçam com a própria arquitetura do sistema normativo. As leis que regem o setor, embora tenham representado avanços em suas respectivas épocas, foram concebidas sob premissas que se revelaram inadequadas para a complexidade e a longevidade desses arranjos contratuais. As patologias atuais são, em grande medida, herdeiras de um arcabouço com falhas congênitas, cuja instabilidade foi dramaticamente amplificada por transformações recentes no ambiente de negócios e no perfil dos investidores.

A base normativa das delegações de infraestrutura no Brasil é composta, essencialmente, pela Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e pela Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004). A análise doutrinária crítica revela que a redescoberta do instituto da concessão nos anos 1990 foi impulsionada menos por uma visão estratégica de longo prazo para a melhoria dos serviços públicos e mais por uma necessidade conjuntural

de ajuste fiscal (GROTTI, 2007). Essa motivação predominantemente fiscalista, focada em gerar receitas imediatas para o Estado, introduziu uma tensão estrutural no modelo. A prática de cobrar elevados valores de outorga, por exemplo, onera o parceiro privado, que inevitavelmente repassa esse custo às tarifas pagas pelos usuários, gerando um conflito direto com o princípio da modicidade tarifária, um dos pilares do serviço público adequado.

Adicionalmente, a Lei nº 8.987/95 padece de impropriedades conceituais que geram ambiguidades e, conseqüentemente, insegurança jurídica, decorrente de uma confusão entre os institutos da concessão de serviço público e da concessão de obra pública, além de omissões em elementos essenciais para a definição do próprio negócio jurídico. Essas imprecisões terminológicas não são meros detalhes acadêmicos; elas criam zonas cinzentas que se tornam, na fase de execução contratual, férteis campos para disputas interpretativas. A Lei de PPPs, por sua vez, embora tenha introduzido mecanismos inovadores de partilha de riscos e garantias, foi edificada sobre essa mesma base instável. Não por acaso, um dos principais desafios que persistem em sua aplicação são os “seguidos aditamentos após a celebração do contrato”, um sintoma claro da dificuldade do arcabouço legal em lidar com a dinâmica de longo prazo desses projetos.

Uma lente analítica fundamental para compreender a instabilidade inerente a esses contratos é o conceito de contratos incompletos, oriundo da teoria econômica. Contratos de concessão e PPP, com prazos que se estendem por décadas (20 a 35 anos), são, por sua natureza, incompletos. É factualmente impossível para as partes, no momento da celebração do pacto, antever todas as contingências futuras – sejam elas tecnológicas, econômicas, ambientais ou políticas – e alocar contratualmente, de forma precisa e exaustiva, todos os riscos associados (LOUREIRO; NOBREGA, 2020).

Essa incompletude transforma a natureza da relação contratual. O contrato deixa de ser um documento estático, um roteiro fixo a ser seguido, e se converte em uma plataforma para uma relação de governança dinâmica, em que a renegociação não é uma anomalia, mas uma característica intrínseca e necessária para a adaptação do projeto ao longo do tempo. O problema central do arcabouço normativo brasileiro é que ele trata a revisão contratual (o reequilíbrio econômico-financeiro) como um evento excepcional, uma patologia a ser evitada, em vez de reconhecê-la como um mecanismo essencial de gestão de um contrato incompleto. Ao falhar em prover instrumentos ágeis, objetivos e previsíveis para o gerenciamento dessa renegociação contínua, a lei abre um vácuo de governança. Esse vácuo, inevitavelmente, é preenchido pelo comportamento oportunista das partes e, em última instância, pela litigiosidade, que se torna o principal mecanismo de ajuste contratual.

Sobre essa base já instável incidiu o impacto sísmico da Operação Lava Jato, deflagrada em 2014. A operação não apenas expôs uma rede de corrupção sistêmica envolvendo o poder público e as maiores construtoras do país, mas também provocou o desmantelamento prático do oligopólio que dominava o setor de infraestrutura. A crise econômica de 2015-2016 e a paralisação de investimentos que se seguiu foram consequências diretas desse abalo.



A derrocada das grandes empreiteiras nacionais, que historicamente eram os principais atores nos projetos de concessão, gerou uma profunda reconfiguração no mercado. O espaço deixado por elas passou a ser ocupado por um novo perfil de investidor: fundos de investimento, *private equity* e outros atores do mercado financeiro. Essa mudança é mais do que uma simples troca de protagonistas; ela representa uma alteração fundamental na lógica do investimento em infraestrutura.

Enquanto as empreiteiras tradicionais possuíam uma cultura de assunção de riscos de construção e uma alta tolerância a negociações políticas complexas e disputas judiciais prolongadas, os novos investidores financeiros operam com uma lógica distinta. Sua prioridade é a previsibilidade dos fluxos de caixa, a mitigação de riscos não gerenciáveis (especialmente os políticos e regulatórios) e a existência de mecanismos contratuais claros e automáticos para a alocação de perdas e ganhos. Ocorre, assim, um choque de incompatibilidade: o modelo de governança brasileiro, forjado em um ambiente de contratos relacionais e negociações de bastidores, é anacrônico e disfuncional para as exigências de segurança jurídica e previsibilidade do capital financeiro. A percepção de risco sistêmico se agrava, afugentando investimentos e perpetuando o ciclo de paralisia e desconfiança.

Se a incompletude contratual é a condição estrutural da instabilidade, a cláusula de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é o seu epicentro sísmico. Concebida como a garantia fundamental de estabilidade e viabilidade dos contratos de longo prazo, sua aplicação prática no Brasil transformou-a, paradoxalmente, na principal fonte de conflitos, insegurança jurídica e litigiosidade. A interpretação restritiva e a elevada carga probatória impostas pelos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU), embora visem proteger o erário, acabam por minar a confiança no próprio mecanismo, gerando um ciclo vicioso de disputas que paralisam os projetos e oneram a sociedade.

A garantia da manutenção das condições efetivas da proposta, consagrada no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, é o fundamento último da equação econômico-financeira dos contratos administrativos. Trata-se da materialização da cláusula *rebus sic stantibus*, que assegura ao parceiro privado o direito de ter a relação original entre seus encargos e sua remuneração preservada ao longo de toda a execução contratual. A Lei nº 8.987/95 reitera essa garantia, estabelecendo-a como um direito do concessionário e uma condição para a continuidade e adequação do serviço público.

Distingue-se claramente, então, entre dois mecanismos de preservação dessa equação. O reajuste é um mecanismo ordinário, previsto contratualmente, que visa corrigir os efeitos da inflação sobre os custos do contrato, tratando da chamada *álea ordinária* – os riscos normais e previsíveis do negócio. A revisão (ou reequilíbrio), por outro lado, é um mecanismo extraordinário, destinado a recompor o contrato diante da ocorrência de fatos supervenientes, imprevisíveis (ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis), que desestabilizam drasticamente a equação original. Este mecanismo lida com a *álea extraordinária*.³ É preci-

³ O desequilíbrio econômico-financeiro do contrato é caracterizado pela comprovação, inequívoca, de alteração nos custos dos insumos do contrato. Essa alteração deve ser em montante de tal ordem que inviabilize a execução do contrato, em

samente na definição do que constitui um evento extraordinário e na comprovação de seus impactos que reside o cerne da controvérsia.

O Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou, ao longo dos anos, uma jurisprudência marcadamente defensiva e rigorosa em relação aos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.⁴ Para que um pleito seja deferido, exige-se a comprovação cumulativa de uma série de requisitos: a ocorrência de um fato imprevisível ou de consequências incalculáveis; a ausência de culpa do contratado; o nexo de causalidade entre o fato e um desequilíbrio significativo; e, crucialmente, uma onerosidade excessiva de tal monta que inviabilize a própria execução do contrato.

O ponto mais crítico dessa jurisprudência é o ônus da “comprovação inequívoca” do desequilíbrio, que recai integralmente sobre o parceiro privado. A análise de acórdãos do TCU revela a extrema dificuldade prática de satisfazer essa exigência.

A distinção entre álea ordinária e extraordinária é outro ponto de constante tensão. O Acórdão nº 1.563/2004-TCU-Plenário, por exemplo, firmou o entendimento de que aumentos de custos de mão de obra decorrentes de dissídios coletivos anuais são eventos previsíveis e, portanto, inserem-se na álea empresarial ordinária, devendo ser tratados por meio de repactuação, e não de revisão extraordinária.⁵ Embora logicamente consistente, essa linha interpretativa, quando aplicada de forma rígida a um espectro amplo de eventos, acaba por transferir ao parceiro privado uma gama de riscos que podem, em conjunto, corroer a viabilidade do projeto, sem que nenhum deles, isoladamente, atinja o patamar de “fato extraordinário”.

O efeito prático dessa jurisprudência restritiva é paradoxal. Ao tentar proteger o erário com um rigor quase intransponível, ela gera um efeito colateral perverso: o aumento do risco percebido pelos investidores *ex ante*. Cientes da enorme dificuldade de obter um reequilíbrio contratual *ex post*, os proponentes em novas licitações precificam essa insegurança jurídica em suas propostas, embutindo “prêmios de risco” que elevam as tarifas para os usuários e o custo global do projeto para a sociedade desde o seu primeiro dia. A busca por segurança fiscal no curto prazo resulta em ineficiência econômica e custos mais altos no longo prazo.

Um estudo sobre concessões rodoviárias pode revelar como o modelo de Taxa Interna de Retorno (TIR) estática, combinado com a rigidez para o reequilíbrio, cria incentivos perversos. Em cenários macroeconômicos favoráveis, a concessionária auferir lucros muito acima

decorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (Acórdão 3495/2012-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz, em 10/12/2012, TCU).

⁴ Acórdão 1729/2014-Plenário, Relator: Raimundo Carreiro, em 02/07/2014, TCU; Acórdão 738/2017-Plenário, Relator: Walton Alencar Rodrigues, em 12/04/2017, TCU; Acórdão 2200/2015-Plenário, Relator: Ana Arraes, em 02/09/2015, TCU; Acórdão 2219/2010-Plenário, Relator: Raimundo Carreiro, em 01/09/2010, TCU; Acórdão 40729/2020-Plenário, Relator: Bruno Dantas, em 08/12/2020, TCU.

⁵ “Representação. Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de prestação de serviços de forma contínua em decorrência de incremento de custos de mão-de-obra ocasionado pela data-base das categorias. Dificuldades em processar as solicitações ante o disposto na Decisão 457/1995 - Plenário - TCU. Discussão sobre reajustamento, repactuação de preços e reequilíbrio econômico-financeiro. Análise à luz da legislação vigente. Expedição de orientação à Segedam. Arquivamento”.



do esperado, sem compartilhar os ganhos com os usuários. Em cenários desfavoráveis, o risco de inadimplemento se torna iminente, pois a remuneração contratual se torna insuficiente para cobrir os custos. Esse modelo incentiva propostas agressivas e de alto risco na licitação, pois o proponente sabe que, em caso de sucesso, os ganhos serão privados, e em caso de fracasso, a complexidade de um processo de caducidade pode forçar uma renegociação favorável. O resultado é uma alta litigiosidade e um serviço de pior qualidade para o usuário.

A pandemia de Covid-19 representou o maior teste em larga escala para a teoria da imprevisão. A queda abrupta e sem precedentes na demanda de passageiros nos aeroportos concedidos foi um fato inequivocamente extraordinário. As decisões da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) para reequilibrar esses contratos, como no caso do Aeroporto de Florianópolis, ilustram a complexidade da mensuração dos prejuízos e da engenharia de soluções (MIOTTELLO *et al.*, 2021). Contudo, mesmo diante de um evento tão claro, surgiram controvérsias sobre a adequação das metodologias de cálculo e a conformidade das soluções com o arcabouço jurídico vigente, com alguns estudos questionando se as decisões do órgão regulador estavam em acordo com a jurisprudência dominante (COELHO, 2022).

Esses casos demonstram que a litigiosidade em torno do reequilíbrio não é um problema de disputas isoladas, mas o sintoma crônico de um sistema que carece de mecanismos eficientes e automáticos de alocação de risco. O Judiciário e os Tribunais de Contas são repetidamente chamados a atuar como “gestores contratuais de última instância”, uma função para a qual não foram desenhados e que exercem de forma lenta, onerosa e, por vezes, imprevisível, perpetuando o ciclo de instabilidade que pretendiam coibir.

A patologia da governança não se manifesta apenas nos momentos de crise, como nos pleitos de reequilíbrio, mas permeia todo o ciclo de vida do contrato. A fase de execução e fiscalização é marcada por um profundo desequilíbrio de poder informacional entre o Estado e o parceiro privado. Essa assimetria, somada à limitada capacidade institucional dos entes públicos e à ineficácia dos mecanismos de controle existentes, cria um ambiente onde a fiscalização é frequentemente reativa, formalista e incapaz de garantir que o interesse público seja efetivamente atendido.

O desafio central da fiscalização de concessões e PPPs reside na assimetria de informação. O concessionário, por estar na ponta da operação, detém um monopólio prático sobre os dados essenciais do projeto: custos reais de operação e manutenção, dados de demanda, indicadores de desempenho, informações sobre investimentos, entre outros. O poder concedente, as agências reguladoras e os órgãos de controle, por outro lado, operam com informações secundárias, agregadas e, muitas vezes, fornecidas pelo próprio ente fiscalizado.

Essa disparidade informacional tem duas consequências nefastas. Primeiro, ela mina a capacidade do Estado de verificar a veracidade dos pleitos de reequilíbrio. Sem acesso a dados primários e auditáveis sobre os custos reais do projeto, torna-se extremamente difícil para o poder público contestar as planilhas e os argumentos apresentados pelo parceiro privado, o que retroalimenta a dificuldade probatória discutida no capítulo anterior. Segundo, a

assimetria compromete a aferição do cumprimento das metas de qualidade e desempenho. A fiscalização se torna dependente dos relatórios produzidos pela concessionária, com pouca capacidade de validação independente.

A dependência informacional cria um ambiente propício ao risco de captura regulatória. A captura ocorre quando o regulador, em vez de zelar pelo interesse público, passa a tomar decisões que favorecem os interesses do setor regulado. Embora não se trate necessariamente de corrupção, a captura pode ocorrer de forma sutil, pela simples influência decorrente do controle da agenda e do fluxo de informações (SILVA, 2021).

Essas fragilidades manifestam-se de diversas formas: carência de corpo técnico especializado em áreas críticas como engenharia financeira, modelagem econômica e gestão de projetos; alta rotatividade de pessoal, que impede a formação de uma memória institucional; orçamentos insuficientes para a contratação de consultorias especializadas ou para a realização de auditorias de campo aprofundadas; e, em muitos casos, vulnerabilidade a interferências políticas que comprometem a autonomia técnica das agências (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2023). O resultado é uma fiscalização que, por falta de recursos e expertise, tende a ser meramente formal e burocrática, focada na verificação de documentos e no cumprimento de ritos, em detrimento de uma análise substantiva dos resultados e da eficiência do serviço prestado à população (PAIVA, 2022).

Para mitigar esses problemas, a legislação e os contratos preveem mecanismos específicos de controle, cuja eficácia prática, no entanto, é questionável. O Verificador Independente (VI), previsto na Lei de PPPs, é um exemplo emblemático. Concebido para atuar como um terceiro imparcial, responsável por auditar o desempenho do parceiro privado e fornecer dados confiáveis ao poder concedente, sua atuação na prática enfrenta obstáculos significativos.

As sanções contratuais mais severas, como a caducidade (extinção do contrato por inadimplência grave do concessionário) e a relicitação, também se mostram instrumentos de pouca efetividade. A decretação de caducidade é um processo administrativo e judicial extremamente longo, politicamente custoso e com alto risco de interrupção de um serviço essencial, sendo, por isso, raramente utilizada. A relicitação, criada como uma alternativa supostamente mais ágil, demonstrou ser igualmente morosa e, pior, geradora de incentivos perversos. Ao prever a indenização dos investimentos não amortizados pelo custo histórico, o mecanismo pode acabar premiando o concessionário inadimplente e encorajando a apresentação de propostas temerárias na origem, na expectativa de que um eventual fracasso não resultará em perdas econômicas significativas (ITAPARICA, 2023).

As falhas são sistêmicas e ocorrem em todas as fases do projeto. Faltam informações públicas e acessíveis sobre os estudos de *value for money* (VFM), que deveriam justificar a escolha do modelo de PPP em detrimento de uma contratação tradicional. A matriz de riscos raramente é divulgada com o detalhamento necessário para o escrutínio público. Durante a execução, há uma notória ausência de publicidade de documentos cruciais, como relatórios periódicos de desempenho, pareceres do verificador independente, resultados de auditorias e, principalmente, dados detalhados sobre o fluxo de caixa real do projeto (ITAPARICA, 2023).



Essa opacidade tem um duplo efeito deletério. Internamente, ela impede que os próprios órgãos de controle exerçam uma fiscalização eficaz, pois lhes faltam os dados primários para uma análise aprofundada. Externamente, ela bloqueia qualquer possibilidade de controle social efetivo por parte de usuários, da imprensa e da academia. Sem transparência, a governança dos contratos de infraestrutura se torna uma “caixa-preta”, erodindo a confiança pública e criando um ambiente fértil para a ineficiência e a corrupção.

Em suma, o sistema de governança de concessões e PPPs no Brasil opera em um círculo vicioso de desconfiança e ineficiência. A arquitetura legal inadequada e a incompletude contratual criam a necessidade constante de renegociação. Essa renegociação, por sua vez, é transformada em um campo de batalha jurídico pela jurisprudência defensiva e pela alta carga probatória. Por fim, a disputa não pode ser resolvida com base em dados objetivos, pois a assimetria de informação e a fiscalização frágil impedem a existência de uma base factual compartilhada e confiável. Essa espiral negativa, que conecta as patologias normativa, jurídica e executória, é o que define a crise de governança que este artigo se propõe a analisar e, em sua segunda parte, a oferecer uma via de superação.

3 Fundamentos da tecnologia *blockchain* e contratos inteligentes: a arquitetura digital da segurança e eficiência

A tecnologia *blockchain*, ou “cadeia de blocos”, transcende sua associação original com criptomoedas para se apresentar como uma nova forma de infraestrutura para o registro de informações e transações (DE FILIPPI; REIJERS; MANNAN, 2024). Sua inovação fundamental reside na capacidade de criar um livro-razão (*ledger*) que é, simultaneamente, distribuído, imutável e transparente, operando sem a necessidade de uma autoridade central de validação (GHORBIAN; GHOBAEI-ARANI, 2025). Para o direito administrativo e, em particular, para a gestão de contratos de longo prazo como as concessões e PPPs, essa tecnologia oferece uma resposta arquitetônica a problemas jurídicos clássicos, como a assimetria de informação, a fragilidade probatória dos registros e o risco de captura ou arbítrio por parte dos agentes envolvidos.

Na sua essência, a *blockchain* é uma lista de registros organizados em blocos e encadeados de forma cronológica e segura. O ponto de partida de qualquer *blockchain* é o bloco gênese, o primeiro elo da corrente, a partir do qual todos os demais blocos são subsequentemente adicionados, formando uma sequência contínua e ininterrupta. Esta estrutura assemelha-se a um livro-razão contábil digital, em que cada página (bloco) é preenchida com transações e, uma vez completa, é selada e adicionada ao final do livro, garantindo uma ordem cronológica intrínseca e fundamental (DATTANI; SHETH, 2020).

Cada bloco é composto, tipicamente, por três elementos essenciais. O primeiro são os dados da transação. Em um contrato de PPP, esses dados podem representar uma vasta gama de eventos juridicamente relevantes: o registro de uma medição de obra, a

formalização de um termo aditivo, a transferência de um ativo financeiro, o cumprimento de um marco de desempenho ou a ocorrência de um evento de força maior. O segundo componente é o *timestamp*, um carimbo de tempo que registra o momento exato em que o bloco foi criado e validado pela rede, conferindo certeza temporal a cada registro. O terceiro, e talvez mais crucial para a segurança, é um identificador criptográfico único chamado *hash*, que funciona como uma impressão digital do bloco (POLLICINO; DE GREGORIO, 2021).

A imutabilidade é o pilar sobre o qual se ergue a promessa de segurança jurídica da *blockchain*. Este atributo não deriva de uma declaração de vontade ou de um mecanismo de controle humano, mas de uma engenhosa arquitetura matemática: o encadeamento criptográfico (DE FILIPPI; REIJERS; MANNAN, 2024). Cada bloco na cadeia contém não apenas o seu próprio *hash* único, mas também o *hash* do bloco que o precede na sequência.

Uma função de *hash* é um algoritmo que converte uma entrada de dados de qualquer tamanho (o conteúdo do bloco) em uma saída de tamanho fixo, uma sequência alfanumérica que serve como sua “impressão digital”. A propriedade fundamental dessas funções é que qualquer alteração, por mais ínfima que seja, nos dados de entrada – como a mudança de uma vírgula em um relatório de medição ou a alteração de um dígito em um valor de pagamento – resultará em um *hash* de saída completamente diferente e imprevisível.

O encadeamento ocorre porque o *hash* de um bloco é calculado com base em todo o seu conteúdo, que inclui o *hash* do bloco anterior. Isso cria uma dependência matemática inviolável entre os blocos. Para adulterar um registro em um bloco específico (bloco ‘N’), um agente malicioso precisaria alterar os dados e, conseqüentemente, recalculá-lo o *hash* desse bloco. No entanto, como o *hash* do bloco ‘N’ é parte integrante do conteúdo do bloco seguinte (bloco ‘N+1’), a alteração invalidaria o *hash* do bloco ‘N+1’. Para legitimar a fraude, seria necessário recalculá-lo o *hash* do bloco ‘N+1’, o que, por sua vez, invalidaria o bloco ‘N+2’, e assim sucessivamente, até o final da cadeia. Em uma rede distribuída, tal alteração em cascata é computacionalmente proibitiva e seria imediatamente detectada e rejeitada pelos demais participantes, que possuem cópias idênticas da cadeia original.

Do ponto de vista jurídico, esta característica técnica confere aos registros na *blockchain* uma força probatória de altíssima magnitude. A integridade de um evento registrado – como a conclusão de uma etapa contratual ou a medição de um indicador de desempenho – não depende mais da fidedignidade do guardião central do documento (seja o Poder Concedente ou o concessionário), mas é matematicamente garantida pela própria arquitetura da rede. Isso ataca diretamente a patologia da insegurança sobre a veracidade e a cronologia dos registros, que historicamente alimenta a litigiosidade em torno do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de infraestrutura.

O segundo pilar da *blockchain* é a descentralização. Em contraste com os bancos de dados tradicionais, que são centralizados e controlados por uma única entidade (como um servidor governamental ou corporativo), a *blockchain* opera em uma rede de computadores distribuída, conhecida como *peer-to-peer* (P2P) (CARVALHO, 2019). Neste modelo, não há um ponto central de falha, controle ou autoridade. Cada participante da rede, ou “nó”, mantém uma cópia completa e idêntica do livro-razão.



Essa arquitetura distribuída confere uma resiliência extraordinária ao sistema. A falha de um ou vários nós não compromete o funcionamento da rede, e a ausência de um servidor central torna o sistema imune à censura ou ao controle unilateral por parte de um único ator. Para que um novo bloco de transações seja adicionado à cadeia, os nós da rede precisam chegar a um acordo coletivo sobre sua validade. Este processo é regido por um mecanismo de consenso, que é o conjunto de regras que permite aos participantes da rede concordarem sobre o estado atual do livro-razão.

Existem diversos tipos de mecanismos de consenso, sendo os mais conhecidos o *Proof of Work* (PoW), utilizado originalmente pelo Bitcoin, que exige que os nós (chamados de “mineradores”) gastem poder computacional para resolver um complexo quebra-cabeça matemático, e o *Proof of Stake* (PoS), em que os validadores de blocos são escolhidos com base na quantidade de ativos que eles “apostam” como garantia na rede. A escolha do mecanismo de consenso impacta a segurança, a velocidade e o consumo de energia da rede (DE FILIPPI; REIJERS; MANNAN, 2024).

A implicação jurídica da descentralização é a superação da figura do “terceiro de confiança”. Em um contrato de concessão, a “verdade” sobre os eventos contratuais não é mais uma prerrogativa ditada unilateralmente pelo Poder Concedente ou afirmada isoladamente pelo concessionário. Em vez disso, ela é estabelecida por um consenso verificável entre as partes autorizadas a participar da rede. Este arranjo mitiga substancialmente o risco de captura de órgãos estatais e o exercício arbitrário de poder, fomentando um ambiente de maior equilíbrio contratual e confiança mútua, elementos essenciais para a atração de investimentos de longo prazo.

A combinação de um livro-razão compartilhado, imutável e descentralizado resulta em um nível de transparência sem precedentes. Todas as transações registradas na cadeia são visíveis, em tempo real, para os participantes autorizados, criando uma trilha de auditoria completa, cronológica e inalterável. Essa transparência não é apenas uma política, mas uma característica intrínseca da tecnologia.

Para a aplicação em contratos públicos, é crucial distinguir os diferentes tipos de redes *blockchain*, pois a escolha do modelo arquitetônico define o nível de acesso, controle e confidencialidade, impactando diretamente a governança do sistema:

- Redes públicas (*permissionless*): como as redes Bitcoin e Ethereum, são abertas a qualquer pessoa. Qualquer indivíduo pode se juntar à rede, ler seu conteúdo, enviar transações e participar do processo de consenso. Oferecem o mais alto grau de descentralização e resistência à censura, mas podem levantar questões sobre a privacidade dos dados e a escalabilidade para aplicações que exigem alto volume de transações.
- Redes privadas (*permissioned*): o acesso e a participação são rigorosamente controlados por uma ou mais entidades centrais. Apenas nós pré-aprovados e identificados podem ler os dados e validar transações. Este modelo é mais adequado para ambientes corporativos e governamentais que necessitam de confidencialidade, controle de acesso e maior desempenho, embora sacrifique parte da descentralização.

- Redes de consórcio (híbridas): representam um meio-termo, em que a governança da rede é compartilhada por um grupo predefinido de organizações. No contexto de uma PPP, este consórcio poderia ser formado pelo Poder Concedente, a empresa concessionária, a agência reguladora, os financiadores do projeto e os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Neste modelo, a escrita de dados na *blockchain* (propor e validar transações) é restrita aos membros do consórcio, mas a leitura dos dados pode ser configurada para ser pública, garantindo a transparência e o controle social. Este modelo é amplamente visto como o mais promissor para as contratações públicas, pois equilibra a necessidade de controle e confidencialidade com os benefícios da descentralização e da transparência (TAN; MAHULA; CROMPTVOETS, 2022).

A viabilidade de tal modelo no Brasil foi significativamente impulsionada pela criação da Rede Blockchain Brasil (RBB). Liderada pelo TCU e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a RBB é uma iniciativa pioneira que visa estabelecer uma infraestrutura de *blockchain* de consórcio, pública e sem fins lucrativos, dedicada a aplicações de interesse público (BURITE; SACRAMENTO; RAUPP, 2022). A existência da RBB transforma a proposta deste artigo de uma mera exploração teórica para uma aplicação com um caminho de implementação concreto.

Historicamente, a adoção da *blockchain* pelo setor público tem sido dificultada por desafios como a fragmentação de iniciativas (criando “silos” de *blockchain* inoperáveis entre si), os altos custos de desenvolvimento inicial e a falta de padrões técnicos comuns. A RBB atua como uma infraestrutura digital de bem público, resolvendo de antemão esses problemas. Ao oferecer uma plataforma nacional compartilhada, interoperável e segura, ela permite que o debate se desloque da construção da infraestrutura básica para o desenvolvimento de aplicações específicas sobre ela. Em outras palavras, o Estado brasileiro já está construindo os “trilhos” (a RBB), e a proposta deste artigo é desenhar um “vagão” específico e otimizado – um sistema de governança para concessões e PPPs – para operar sobre essa infraestrutura já existente, tornando a implementação mais rápida, econômica e padronizada.

Se a *blockchain* pode ser compreendida como o papel digital imutável, os contratos inteligentes (*smart contracts*) são a tinta programável que escreve e, crucialmente, executa as obrigações nesse papel (CAVALCANTI; NÓBREGA, 2020). Propostos conceitualmente por Nick Szabo em 1994, muito antes da existência da *blockchain*, os *smart contracts* são definidos como protocolos de computador que facilitam, verificam ou executam a negociação ou o desempenho de um contrato (WEINGÄRTNER *et al.*, 2021). Eles não são “inteligentes” no sentido de possuírem inteligência artificial, mas sim no sentido de serem autoexecutáveis, operando com base em regras lógicas predefinidas.

Um *smart contract* é, em sua forma mais básica, um acordo cujos termos e condições são traduzidos em código de programação e armazenados em uma *blockchain*. A questão de sua validade e enquadramento no ordenamento jurídico brasileiro é central. A doutrina majoritária e a prática internacional convergem para a tese de que um *smart contract* não é uma nova espécie de contrato, mas uma nova forma de instrumentalização da vontade das partes.



O código computacional, nesse contexto, representa a manifestação da vontade, assim como a linguagem natural em um contrato tradicional. A complexidade reside na tradução fiel da intenção das partes para a lógica rígida e literal do código. No âmbito do direito administrativo, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) fornece um amparo normativo robusto para a adoção de tais tecnologias. Ao estipular, em seu art. 12, inc. IV, que os atos do processo licitatório “serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico”, a lei não apenas autoriza, mas incentiva a modernização dos instrumentos contratuais. A utilização de *smart contracts* alinha-se perfeitamente a essa diretriz, representando a evolução natural do contrato administrativo na era digital.

O núcleo operacional de um *smart contract* é a lógica condicional booleana, comumente expressa pela estrutura “se... então...” (*if... then...*). O contrato é programado para monitorar o cumprimento de condições predefinidas e, uma vez que uma condição é satisfeita, ele executa automaticamente a ação correspondente, sem a necessidade de intervenção humana, interpretação subjetiva ou autorização discricionária.

Para ilustrar, considere um contrato de concessão de uma rodovia com uma cláusula de gatilho para revisão tarifária baseada no volume de tráfego: se o sistema de sensores de tráfego (conectado à *blockchain* via um oráculo, como se verá adiante) registrar um volume diário médio (VDM) superior a X veículos por um período consecutivo de 90 dias, *então* o *smart contract* automaticamente:

- (1) registra na *blockchain* um evento de “gatilho de reequilíbrio atingido”, criando um registro imutável e com data certa;
- (2) transfere um valor Y (previamente depositado em uma conta de garantia controlada pelo próprio contrato) da conta do Poder Concedente para a conta do concessionário, a título de pagamento variável de performance;
- (3) envia uma notificação digital para a agência reguladora e para os órgãos de controle, informando a ocorrência do evento e a execução da cláusula.

Este mecanismo de automação ataca diretamente o cerne da ineficiência executória. Processos que hoje levam meses de trocas de ofícios, elaboração de laudos, análises burocráticas e aprovações em múltiplos níveis podem ser executados em segundos, com custos de transação drasticamente reduzidos e eliminando os atrasos que geram incerteza e custos financeiros para as partes.

Embora um *smart contract* pudesse, teoricamente, ser executado em um servidor centralizado, tal arranjo recriaria o problema fundamental da confiança: quem garante que o administrador do servidor não alterará o código, impedirá sua execução ou manipulará os resultados? É a *blockchain* que provê o ambiente necessário para que os *smart contracts* atinjam seu pleno potencial, conferindo-lhes três propriedades essenciais:

- (i) autonomia: uma vez que o código do *smart contract* é implantado na *blockchain*, ele se torna autônomo. Sua execução segue as regras programadas de forma determinística, e nenhuma das partes – nem mesmo aquela que o criou – pode alterá-lo, interrompê-lo ou censurá-lo unilateralmente;

- (ii) descentralização: o contrato não reside em um único servidor. Ele é replicado e processado por todos os nós da rede. Isso garante sua existência contínua e sua execução imparcial, independentemente da vontade ou da disponibilidade de qualquer participante individual; e
- (iii) autossuficiência: o *smart contract* pode controlar ativos digitais diretamente. Ele pode receber, reter e transferir valores (na forma de criptomoedas ou *tokens* que representam moeda fiduciária ou outros ativos) de acordo com as regras contratuais, sem depender de um banco, de um sistema de pagamentos ou de qualquer outro intermediário financeiro.

Essa simbiose entre *smart contracts* e *blockchain* permite a superação do “terceiro de confiança” não apenas para o registro, mas também para a execução das obrigações contratuais. A confiança é transferida das instituições e dos processos burocráticos para a certeza matemática do código e a resiliência da rede descentralizada, representando uma mudança de paradigma na forma como os contratos são geridos e executados.

A *blockchain* é um sistema determinístico e, por *design*, isolado do mundo exterior. Isso garante sua segurança, mas cria um desafio: como um *smart contract* pode reagir a eventos e dados do mundo real (*off-chain*)? A ponte entre o mundo digital da *blockchain* e o mundo físico dos projetos de infraestrutura é construída por meio de serviços conhecidos como oráculos.

Um oráculo é um agente (geralmente um serviço de *software*) que busca, verifica e alimenta dados externos para dentro da *blockchain*, de forma que possam ser utilizados pelos *smart contracts* (DE FILIPPI; REIJERS; MANNAN, 2024). Exemplos de dados que um oráculo pode fornecer incluem: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) publicado pelo IBGE, dados climáticos de uma estação meteorológica, ou o preço de um insumo em um mercado de referência.

A confiabilidade do oráculo é, portanto, um ponto crítico de segurança, pois o *smart contract* executará suas funções com base na premissa de que os dados recebidos são verdadeiros.

A internet das coisas (IoT) surge como uma tecnologia sinérgica que potencializa enormemente a capacidade e a confiabilidade dos oráculos. Sensores instalados ao longo da infraestrutura concedida – como medidores de consumo de energia em uma usina, sensores de qualidade da água em uma estação de tratamento, câmeras com *software* de contagem de veículos em uma rodovia, ou mesmo drones equipados com tecnologia *scan-to-BIM* (*Building Information Modeling*) para mapear o progresso físico de uma obra – podem fornecer dados objetivos, automatizados e em tempo real. Esses dados podem ser transmitidos de forma segura para os oráculos, que por sua vez os inserem na *blockchain* para acionar os *smart contracts*. Estudos de caso na indústria da construção já demonstram a viabilidade de sistemas que automatizam pagamentos por marcos contratuais (*milestone payments*) com base na verificação do progresso da obra via sensores e BIM, vinculando o desembolso financeiro à entrega física verificável (AHMADISHEYKHSARMAST; SONMEZ, 2020).



A implementação de *smart contracts* em PPPs, portanto, revela que o chamado “Problema do Oráculo” – a dependência de um sistema que não requer confiança (*trustless*) em uma fonte de dados externa que, por sua vez, requer confiança – não é apenas um desafio técnico, mas um ponto nevrálgico de governança. A validade e a legitimidade da execução automatizada de uma cláusula contratual dependem inteiramente da qualidade, integridade e imparcialidade dos dados que o oráculo fornece.

Consequentemente, um modelo de governança eficaz para PPPs baseadas em *blockchain* não pode se limitar a sugerir o uso da tecnologia; ele deve, necessariamente, propor um arranjo institucional robusto para a governança dos dados e dos oráculos. Tal arranjo poderia incluir mecanismos como: a) o uso de múltiplos oráculos de fontes independentes, exigindo um consenso ou uma média entre eles para validar um dado; b) a exigência de assinaturas digitais concorrentes do fiscal do contrato (agente público) e do engenheiro responsável pela obra (agente privado) para validar um conjunto de dados antes que ele seja submetido ao oráculo; ou c) a utilização de sensores IoT com criptografia de ponta a ponta e *hardware* seguro para garantir a integridade do dado desde o ponto de sua geração até sua inscrição na *blockchain*. A solução para o “Problema do Oráculo” é, em si, um novo e poderoso mecanismo de fomento à segurança jurídica e à eficiência executória.

4 O modelo proposto: governança de concessões e PPPs baseada em *blockchain*

A análise empreendida na seção 2 deste artigo diagnosticou um ciclo vicioso de desconfiança e ineficiência que define a governança dos contratos de infraestrutura no Brasil. As patologias identificadas – a profunda insegurança jurídica em torno do reequilíbrio econômico-financeiro, a assimetria de informação crônica entre o Estado e o parceiro privado, e as fragilidades estruturais da fiscalização estatal – não são disfunções isoladas, mas sintomas de uma crise sistêmica. Argumentou-se que suas raízes são fundamentalmente informacionais e de governança, tornando-as refratárias a meras reformas legislativas incrementais.

A construção de um novo paradigma de governança exige a especificação de sua arquitetura subjacente. A escolha da arquitetura de *blockchain* é a decisão fundacional do modelo. Para o ambiente multifacetado de uma PPP, que envolve múltiplos atores com necessidades concorrentes de transparência e confidencialidade (poder concedente, concessionária, agências reguladoras, financiadores, órgãos de controle), as arquiteturas extremas se mostram inadequadas. As *blockchains* públicas (ou não permissionadas), como Bitcoin ou Ethereum em sua forma pura, carecem de mecanismos de controle de acesso e gestão de identidade, tornando-as impróprias para o tratamento de dados contratuais sensíveis. No outro extremo, uma *blockchain* puramente privada, controlada por uma única entidade, recriaria o problema da centralização, do ponto único de falha e do risco de captura que se busca superar.

A solução reside, portanto, na *blockchain* de consórcio (permissionada), que emerge como a arquitetura mais adequada e estratégica. Plataformas como a Hyperledger Fabric são

projetadas especificamente para casos de uso empresariais e governamentais, oferecendo um equilíbrio entre descentralização, controle e desempenho.

A proposição de um modelo de governança baseado em *blockchain* transcende o campo teórico ao se ancorar em uma iniciativa governamental concreta e estratégica: a Rede Blockchain Brasil (RBB). Liderada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a RBB é uma infraestrutura de *blockchain* de consórcio, pública e não monetizada, projetada para servir de base a aplicações de interesse público.

A existência da RBB confere ao modelo proposto um caminho claro e viável para a implementação, resolvendo de antemão desafios crônicos da adoção de tecnologia no setor público. Primeiramente, como já dito na seção 3, evita a proliferação de “silos” de *blockchain*, ou seja, iniciativas isoladas e incompatíveis entre diferentes órgãos e projetos. Em segundo lugar, dilui os custos de desenvolvimento e manutenção da infraestrutura-base, que são compartilhados pelos membros do consórcio. Por fim, estabelece um ambiente de governança neutro e confiável desde o início. Nesse cenário, o modelo de governança de PPPs aqui proposto não exigiria a construção de uma nova rede do zero; ele seria concebido como uma aplicação específica (um conjunto de *smart contracts* ou *chaincode*) a ser implantada sobre essa infraestrutura nacional já em desenvolvimento, o que acelera drasticamente sua viabilidade técnica e econômica.

A tecnologia não elimina a necessidade de governança; ela a desloca para o nível do protocolo. A definição de papéis e permissões dentro da rede é um ato jurídico-político fundamental que deve ser estabelecido no contrato de concessão e na governança do próprio consórcio da RBB.

O debate sobre se “o código é a lei” (*code is law*) é frequentemente simplista e ignora a complexidade das relações contratuais de longo prazo. O modelo proposto supera essa dicotomia ao adotar uma abordagem híbrida, inspirada no conceito de contrato ricardiano. O contrato de concessão ou PPP se tornaria uma estrutura dual e integrada:

- (1) *O contrato em prosa*: o documento legal tradicional, redigido em linguagem natural, que continuaria a ser essencial para definir os princípios gerais, os objetivos, as obrigações subjetivas (como o dever de boa-fé) e para lidar com a imprevisibilidade inerente a contratos incompletos (e.g., os contornos da teoria da imprevisão, força maior).
- (2) *O contrato em código (smart contract)*: o código-fonte que traduz as cláusulas objetivas, quantificáveis e automáticas do contrato (e.g., fórmulas de reajuste, gatilhos de pagamento por performance, métricas de desempenho, matriz de risco objetiva) em lógica computacional executável.

A inovação jurídica reside na vinculação entre as duas partes. O contrato em prosa faria referência explícita ao *hash* criptográfico do código do *smart contract* implantado na *blockchain*, tornando-o parte integrante e juridicamente vinculante do acordo para as matérias que ele rege. Esta abordagem força as partes a uma clareza e a uma alocação de riscos *ex ante* muito mais rigorosa para as cláusulas automatizáveis, servindo como um antídoto direto para a ambiguidade e a “incompletude contratual” que alimentam a litigiosidade.



A eficácia dos *smart contracts* depende de sua capacidade de interagir com o mundo real, o que é feito, com já explicado anteriormente, por meio de oráculos. A litigiosidade contratual não desaparecerá por completo; ela se deslocará da interpretação *ex post* dos fatos para a validação *ex ante* dos dados que alimentam o sistema. A governança dos oráculos torna-se, portanto, o novo epicentro da segurança jurídica. Um modelo robusto deve incluir um sub-*framework* para a gestão dos dados, contemplando:

- *Integridade na fonte*: exigência contratual de uso de sensores da internet das coisas (IoT) com *hardware* seguro (e.g., *Secure Enclaves* ou *Trusted Execution Environments*) para medições físicas, garantindo criptograficamente que os dados não possam ser adulterados no ponto de sua coleta.
- *Descentralização da verificação*: em vez de confiar em um único provedor de oráculo, o sistema deve utilizar Redes de Oráculos Descentralizadas (*Decentralized Oracle Networks* – DONs). Nelas, múltiplos nós de oráculos independentes devem buscar a mesma informação (e.g., o valor do IPCA) e chegar a um consenso sobre o dado antes que ele seja enviado ao *smart contract*, mitigando o risco de um ponto único de falha ou manipulação.
- *Validação cruzada humano-máquina*: para eventos críticos, como a conclusão de uma etapa de obra que libera um pagamento vultoso, o *smart contract* pode ser programado para exigir uma “multiassinatura digital” concorrente. O dado do sensor IoT só seria aceito como válido após ser assinado digitalmente tanto pelo engenheiro da concessionária quanto pelo fiscal do poder público. Este “aperto de mão digital” cria um ponto de verificação humano e de responsabilização mútua, combinando a objetividade da máquina com a supervisão humana qualificada.

A arquitetura descrita traduz-se em funcionalidades práticas que incidem diretamente sobre as patologias diagnosticadas, transformando cada fase do ciclo de vida do contrato de concessão ou PPP.

A aplicação da *blockchain* pode começar antes mesmo da assinatura do contrato. Todo o processo licitatório – desde a publicação do edital, os estudos de viabilidade, a matriz de riscos, o próprio código-fonte do *smart contract* que regerá a execução, até as propostas dos licitantes, os lances e o ato final de homologação – pode ser registrado como uma sequência de transações na *blockchain*. O resultado é a criação de uma trilha de auditoria 100% imutável, transparente e com data e hora exatas para cada ato. Esta prática dificulta drasticamente a ocorrência de conluios, manipulações ou alterações retroativas de documentos, aumentando a confiança dos investidores e da sociedade no processo. Tal abordagem alinha-se perfeitamente aos princípios da Lei nº 14.133/2021, que incentiva a digitalização e a integridade dos processos de contratação pública.

A fase de execução, com automação de medições, pagamentos por performance e fiscalização contínua, é a fase em que o modelo demonstra maior potencial de eficiência. Sensores de IoT – como medidores de fluxo em redes de saneamento, contadores de tráfego em rodovias, sensores de disponibilidade em linhas de transmissão de energia ou drones que realizam o escaneamento 3D do progresso de uma obra – alimentam dados de desempenho em tempo real para a *blockchain* por meio da rede de oráculos governada.

A funcionalidade central é o pagamento automatizado por performance. O *smart contract* executa uma lógica simples e poderosa: se o indicador de desempenho X (verificado objetivamente pelo oráculo) for atingido no período T, *então* o pagamento correspondente Y é automaticamente transferido de uma conta de garantia (*escrow*), também controlada pelo *smart contract*, para a concessionária. Este mecanismo substitui a fiscalização reativa e a burocracia de pagamentos por um sistema de “pagamento por evidência” (*payment-by-evidence*) em tempo real. Ele resolve, simultaneamente, a ineficiência executória (eliminando atrasos e custos administrativos) e a fragilidade da fiscalização (pois a verificação é contínua e o pagamento é condicionado a provas objetivas e irrefutáveis).

O modelo proposto ataca o cerne da litigiosidade no Brasil: a necessidade de uma “comprovação inequívoca” e subjetiva da álea extraordinária perante os órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas. A proposta transforma essa “prova diabólica” em lógica booleana. A parte objetiva da matriz de riscos é codificada diretamente no *smart contract*, criando gatilhos automáticos para o reequilíbrio.

- *Exemplo (fato do príncipe)*: se um oráculo que monitora o *Diário Oficial da União* registrar a publicação de uma nova lei que cria um tributo T com impacto direto e mensurável na operação, *então* o *smart contract* pode automaticamente calcular o impacto financeiro (com base em uma fórmula pré-acordada no contrato em prosa) e executar o ajuste correspondente na tarifa ou na contraprestação pública.
- *Exemplo (caso fortuito/força maior)*: se múltiplos oráculos (e.g., dados do Instituto Nacional de Meteorologia, da Defesa Civil) confirmarem a ocorrência de um evento climático de categoria Z que comprovadamente interrompeu a operação da infraestrutura por N dias, *então* o *smart contract* aciona automaticamente a cláusula de suspensão de obrigações e o mecanismo de recomposição financeira previsto contratualmente.

Este mecanismo transforma o reequilíbrio, de um processo subjetivo, discricionário e invariavelmente litigioso, em um evento contratual previsível, automático e baseado em dados publicamente verificáveis. Isso confere uma segurança jurídica sem precedentes para as partes, reduzindo drasticamente o risco regulatório e o custo de capital para os projetos de infraestrutura.

A mesma lógica que se aplica a bônus e pagamentos pode ser usada para a gestão de penalidades. Se um indicador de qualidade de serviço, monitorado por um oráculo, ficar abaixo do mínimo contratual por um período P, *então* o *smart contract* pode aplicar automaticamente a multa correspondente, deduzindo-a do próximo pagamento a ser liberado.

Para as controvérsias que inevitavelmente permanecerão no âmbito do “contrato em prosa” (questões de interpretação, eventos não previstos etc.), a *blockchain* não elimina a necessidade de arbitragem ou de recurso ao Judiciário, mas qualifica profundamente esses processos. A plataforma serve como uma fonte de evidências imutável e de altíssima fidelidade. Os árbitros ou juizes teriam acesso a um registro completo, cronológico e inquestionável de todos os eventos objetivos do contrato, o que aceleraria a instrução processual e qualificaria a tomada de decisão, focando a disputa nos pontos verdadeiramente controversos e subjetivos.



Contudo, a implementação deste modelo, apesar de seu potencial transformador, não está isenta de obstáculos significativos. No campo jurídico e regulatório, a ausência de uma legislação específica para *smart contracts* no direito público brasileiro cria incertezas.

Questões complexas emergem da sua autoexecutabilidade, como a compatibilidade com princípios contratuais de boa-fé, a dificuldade de revisão judicial de cláusulas e o conflito entre a imutabilidade da *blockchain* e o direito à retificação de dados previsto na LGPD. Adicionalmente, desafios técnicos e operacionais persistem, incluindo a necessidade de garantir a escalabilidade e a interoperabilidade entre diferentes plataformas e sistemas legados, a dependência crítica de oráculos confiáveis para fornecer dados externos precisos e, fundamentalmente, a carência de capacidade técnica e educacional entre servidores públicos e juristas para desenvolver e gerir tais soluções.

Apesar desses desafios, as perspectivas para a adoção da tecnologia são promissoras, impulsionadas por iniciativas concretas que sinalizam um caminho viável. A criação da Rede Blockchain Brasil (RBB), a existência de projetos-piloto, como o Construa Brasil, e o crescente interesse de órgãos como a Receita Federal e o Serpro demonstram o reconhecimento do potencial da *blockchain* como ferramenta de transparência, eficiência e combate à corrupção.

5 Conclusão

Concessões e PPPs, essenciais para a infraestrutura brasileira, enfrentam crônica insegurança jurídica e ineficiência executória, com litigiosidade no reequilíbrio e fragilidades na fiscalização minando sua eficácia.

A análise demonstrou que a persistência desses problemas, apesar de contínuas reformas legislativas, sugere que as soluções tradicionais não têm sido suficientes para endereçar as causas-raiz. A subjetividade na aplicação de conceitos como a “álea extraordinária” e a assimetria de informações entre as partes alimentam disputas prolongadas, enquanto a falta de capacidade técnica e a natureza reativa da fiscalização estatal impedem uma gestão proativa e eficiente.

Nesse contexto, a *blockchain* e os contratos inteligentes emergem como um novo paradigma de governança. Sua imutabilidade, transparência e descentralização criam registros inquestionáveis, reduzindo assimetrias e subjetividade, enquanto a automação via *smart contracts* revoluciona a eficiência executória.

O modelo teórico proposto, baseado em uma arquitetura de *blockchain* permissionada e na integração de oráculos para dados do mundo real, oferece um caminho para modernizar o ciclo de vida dos contratos de infraestrutura, desde a licitação até a fiscalização e o reequilíbrio. Iniciativas como a Rede Blockchain Brasil e o projeto Construa Brasil já demonstram a viabilidade e o interesse do setor público nessas tecnologias.

Contudo, a implementação desse modelo não está isenta de desafios. A ausência de uma regulamentação jurídica específica para *smart contracts* no direito público, as questões de compatibilidade com a LGPD, os desafios técnicos de escalabilidade e interoperabilidade,

e a necessidade de capacitação de recursos humanos são obstáculos que demandam atenção.

Apesar desses desafios, a tecnologia *blockchain* representa uma via promissora para restaurar a confiança, aumentar a segurança jurídica e conferir maior eficiência à execução dos contratos de infraestrutura no país. A superação dos desafios demanda uma abordagem colaborativa entre legisladores, juristas, tecnólogos e gestores, visando construir um ecossistema legal e tecnológico que maximize os benefícios para a sociedade brasileira.

The governance of concessions and public-private partnerships in the digital era: blockchain technology as an instrument for legal certainty and enforcement efficiency

Abstract: Concessions and PPPs, crucial for Brazilian infrastructure, face chronic legal uncertainty and executive inefficiency. This article diagnoses these issues in current governance, focusing on litigious economic-financial rebalancing and weak oversight. The central thesis proposes blockchain technology (via immutability, transparency, and decentralisation) and smart contracts (for process automation) as a new governance paradigm. This model addresses architecture, functionalities, and implementation challenges, aiming to restore trust, legal certainty, and contractual efficiency.

Keywords: Infrastructure. Public-Private Partnerships (PPP). Concessions. Blockchain. Smart contracts.

Referências

AHMADISHEYKHSARMAST, Salar; SONMEZ, Rifat. A smart contract system for security of payment of construction contracts. *Automation in Construction*, v. 120, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2020.103401>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3495/2012-Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz, em 10 de dezembro de 2012. *Diário Oficial da União*, 10 dez. 2012.

BURITE, Alessandro Souza; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury. Possíveis implicações da aplicação combinada das tecnologias blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento da administração pública brasileira. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

CARVALHO, Raquel. Blockchain and Public Procurement. *European Journal of Comparative Law and Governance*, v. 6, n. 2, p. 187-225, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/22134514-00602002>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CAVALCANTI, Mariana Oliveira de Melo; NÔBREGA, Marcos. Smart contracts ou “contratos inteligentes”: o direito na era da blockchain. *Revista Científica Disruptiva*, v. II, n. 1, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistacientifica.cers.com.br/index.php/disruptiva/article/view/539>. Acesso em: 11 jul. 2025.

COELHO, Bernardo Corrêa Cardoso. *A pandemia e o reequilíbrio econômico-financeiro das concessões de infraestrutura aeroportuária: o caso do aeroporto do Galeão*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito e Economia da Regulação e da Concorrência) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

DATTANI, Janvi; SHETH, Harsh. Overview of Blockchain Technology. *Asian Journal of Convergence in Technology*, v. V, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.asianssr.org>. Acesso em: 11 maio 2025.



DE FILIPPI, Primavera; MANNAN, Morshed; REIJERS, Wessel. Blockchain technology and the rule of code: regulation via governance. *The George Washington Law Review*, v. 92, n. 6, p. 1229-1279, dez. 2024. Disponível em: <https://mitpress.mit.edu/9780262549059/blockchain-governance/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

DE FILIPPI, Primavera; REIJERS, Wessel; MANNAN, Morshed. *Blockchain Governance*. Cambridge: The MIT Press, 2024. (The MIT Press Essential Knowledge series).

GHORBAN, Mohsen; GHOBAEI-ARANI, Mostafa. *Key Concepts and Principles of Blockchain Technology*. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2501.11707>. Acesso em: 11 jul. 2025.

GROTTI, Dinorá A. M. *A experiência brasileira nas concessões de serviços públicos*. [s.l.]: TCE-SP, [s.d.]. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/a-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0_2.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

ITAPARICA, Antônio Luciano Mota. Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica. In: INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Coletânea de Pós-Graduação: Controle da Desestatização e da Regulação*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa; Tribunal de Contas da União, [s.d.]. Acesso em: 10 jul. 2025.

KACHERU, Goutham. Blockchain Technology: Architecture, Applications, and Challenges. *Turkish Journal of Computer and Mathematics Education (TURCOMAT)*, v. 9, n. 3, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.61841/turcomat.v9i3.14965>. Acesso em: 10 jul. 2025.

LOUREIRO, Gustavo; NOBREGA, Marcos. *Equilíbrio econômico-financeiro de concessões à luz de um exame de caso: incompletude contratual, não ergodicidade e incerteza estratégica*. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345322633_EQUILIBRIO_ECONOMICO-FINANCEIRO_DE_CONCESSOES_A_LUZ_DE_UM_EXAME_DE_CASO_INCOMPLETUDE_CONTRATUAL_NAO_ERGODICIDADE_E_INCERTeza ESTRATEGICA. Acesso em: 10 mar. 2025.

MIOTTELLO, Alice Felisbino *et al.* O equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis no contexto da pandemia de Covid-19. *Revista Avant*, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 370-396, 2021. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/6779>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PAIVA, Danuza Aparecida de. *Fiscalização da execução contratual de parcerias público-privadas e o papel dos verificadores independentes (VI): a experiência da utilização de VI em contratos de PPPs celebrados em Minas Gerais*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

POLLICINO, Oreste; GREGORIO, Giovanni de (Ed.). *Blockchain and Public Law: Global Challenges in the Era of Decentralisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

SILVA, Rafael Jardim Cavalcante da. A atuação do controle externo na governança pública: uma análise da experiência do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 52, n. 145, p. 5-28, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/418/467>. Acesso em: 1º jul. 2025.

TÁCITO, Caio. Reformas do estatuto de concessões de serviços Públicos. In: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*. [s.l.]: [s.n.], 1997. v. 1.

TAN, Evrim; MAHULA, Stanislav; CROMPVOETS, Joep. Blockchain governance in the public sector: a conceptual framework for public management. *Government Information Quarterly*, v. 39, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101625>. Acesso em: 11 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Agências Reguladoras*. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2025.

WEINGÄRTNER, Tim; BATISTA, Danielle; KOCHLI, Sandro; VOUTAT, Gilles. Prototyping a smart contract based public procurement to fight corruption. *Computers*, v. 10, n. 7, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/computers10070085>. Acesso em: 19 jun. 2025.

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

SOUTO, Felipe Melo de Barros. A governança de concessões e parcerias público-privadas na era digital: a tecnologia blockchain como instrumento de segurança jurídica e eficiência executória. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 185-206, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART09.BA.

SEÇÃO I
ARTIGOS

Parte III
Governança,
Justiça e Cooperação
Institucional



GOVERNANÇA DE DADOS E INTELIGÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO: A RESOLUÇÃO ATRICON Nº 001/2025 E O POTENCIAL DA IA NA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO ESTRATÉGICO (ODS 16)

Fernanda Camila De Carli

Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE-SC. Formada em Direito pela UFSC. Formada em Administração Empresarial pela UDESC. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio. Mestre em Administração pela UDESC.

Resumo: A era digital impõe desafios e oportunidades aos Tribunais de Contas ante o volume de dados. Para otimizar a fiscalização, a Resolução Atricon nº 001/2025 estabeleceu uma nova doutrina de inteligência. Este artigo defende que a governança de dados robusta, combinada com a inteligência artificial (IA), é crucial para aprimorar o controle externo. Essa sinergia otimiza a produção de conhecimento, promove transparência e contribui para o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), abordando conceituação, desafios e implicações éticas.

Palavras-chave: Governança de dados. Inteligência artificial. Tribunais de Contas. ODS 16.

Sumário: **1** Introdução: a revolução dos dados no controle externo – **2** Fundamentação teórica – **3** Método de pesquisa – **4** Resultados da pesquisa – **5** Análise e discussão dos resultados – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução: a revolução dos dados no controle externo

A transição para a era digital transformou radicalmente a paisagem da Administração Pública, inundando as instituições com um volume sem precedentes de dados e informações. Dos registros detalhados de despesas e receitas a complexos contratos, dados de desempenho de serviços e informações sobre cidadãos, a quantidade e a diversidade de dados disponíveis crescem exponencialmente. Para os Tribunais de Contas (TCs), órgãos vitais para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e para o aprimoramento contínuo da gestão, essa abundância informacional representa tanto uma oportunidade ímpar quanto um desafio complexo: o de converter uma massa gigantesca de dados brutos em conhecimento estratégico e acionável.

Historicamente, a análise dos vastos repositórios de informação disponíveis nos Tribunais de Contas tem sido marcada por processos fragmentados, reativos e excessivamente laboriosos. A grande quantidade de documentos físicos e digitais, associada à ausência de padronização na coleta, armazenamento e integração de dados, limita a capacidade de processamento em larga escala e compromete a geração de inteligência institucional. Como destaca Almeida (2023), a baixa maturidade digital e a dificuldade de incorporar tecnologias analíticas avançadas no setor público resultam em processos decisórios mais lentos

e menos responsivos às dinâmicas sociais. Essa limitação impacta diretamente a agilidade das auditorias, atrasa a emissão de pareceres e pode reduzir a efetividade das deliberações no âmbito do controle externo.

O desafio, portanto, não reside apenas em expandir a coleta de dados, mas, sobretudo, em implementar uma governança eficaz desses dados, com estratégias estruturadas para tratá-los, analisá-los e convertê-los em conhecimento acionável. A ausência de uma política robusta de governança de dados compromete a confiabilidade das informações e dificulta a extração de valor estratégico dos ativos informacionais (DAMA, 2020). Para que os Tribunais de Contas cumpram de forma mais eficiente, proativa e impactante sua missão constitucional, torna-se indispensável avançar rumo a uma cultura orientada por dados, com uso intensivo de inteligência artificial, interoperabilidade e automação.

A emergência da inteligência no controle externo brasileiro não é um fenômeno recente, mas fruto de um esforço contínuo de modernização. Um marco crucial nesse processo foi a criação da Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (Rede InfoContas) em julho de 2013. Essa iniciativa interinstitucional, materializada por meio de um acordo de cooperação técnica firmado entre a Atricon, o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os Tribunais de Contas brasileiros, incluindo o TCU, estabeleceu as bases para uma atuação integrada e baseada em informações estratégicas, preparando o terreno para as inovações que culminariam na Doutrina de Inteligência de Controle Externo.

Diante desse cenário de crescentes demandas por uma gestão pública mais inteligente e transparente, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em sua vanguarda na busca por excelência e inovação, deu um passo crucial. Com a aprovação da Resolução nº 001/2025, a Atricon estabelece a Doutrina de Inteligência de Controle Externo e o Referencial de Produção de Conhecimento das Unidades de Informações Estratégicas. Este marco normativo não apenas reconhece formalmente a informação como um ativo estratégico para o controle, mas delineia um caminho claro para uma atuação dos TCs que seja mais proativa, informada e, sobretudo, eficaz na produção e utilização de conhecimento para a fiscalização e o aprimoramento da gestão pública. A resolução representa um esforço coordenado para padronizar metodologias, fomentar o compartilhamento de informações estratégicas entre os TCs e fortalecer a capacidade analítica coletiva do sistema de controle externo brasileiro.

Nesse contexto de modernização e busca por maior impacto, este artigo propõe que uma governança de dados robusta, aliada à aplicação estratégica da inteligência artificial (IA), é o catalisador fundamental para impulsionar a eficácia e a relevância das instituições de controle no século XXI. Argumentaremos que a IA, por sua capacidade de processar, analisar e extrair *insights* de grandes volumes de informações – estruturadas e não estruturadas – em tempo real, indo muito além das capacidades humanas, não só otimiza significativamente a produção de conhecimento estratégico, mas também fortalece a transparência, a responsabilidade e a capacidade de resposta dos Tribunais de Contas. Essa sinergia entre dados bem governados e inteligência artificial é essencial para promover paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16), contribuindo decisivamente para a governança, a justiça e



a cooperação, pilares temáticos centrais do IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas. Ao aprofundarmos nessa discussão, almejamos demonstrar como a integração dessas ferramentas pode transformar o controle externo, tornando-o mais preditivo, ágil e capaz de gerar valor público significativo.

Ao longo das próximas seções, abordaremos a conceitualização e a importância da governança de dados no setor público, exploraremos os desafios inerentes à gestão de dados públicos no Brasil e detalharemos como a Resolução Atricon nº 001/2025 serve como um alicerce institucional para a modernização. Em seguida, discutiremos o vasto potencial da inteligência artificial como ferramenta para transformar dados em inteligência de controle, apresentando suas aplicações e os benefícios esperados para a governança. Por fim, analisaremos os desafios e oportunidades que permeiam a implementação dessas tecnologias nos TCs, concluindo com uma visão sobre o futuro do controle externo impulsionado por dados e IA.

2 Fundamentação teórica

A compreensão aprofundada dos conceitos de governança de dados, do papel da inteligência artificial (IA) e da evolução do controle externo é essencial para contextualizar a proposta deste artigo, delineando o novo paradigma para uma fiscalização pública mais eficaz e estratégica.

2.1 Conceitualização da governança de dados

A governança de dados pode ser definida como o sistema de direitos decisórios e responsabilidades sobre os processos relacionados aos dados, executados de acordo com modelos acordados que descrevem quem pode tomar quais ações, com quais dados, em que situações, usando quais métodos (DAMA, 2017). Mais do que um conjunto de tecnologias ou uma mera gestão operacional de informações, ela se configura como uma estrutura estratégica que abrange políticas, processos, padrões, métricas e estruturas organizacionais. Seu propósito central é garantir que os dados sejam gerenciados como um ativo empresarial valioso, confiável e seguro, alinhando a estratégia de dados com os objetivos organizacionais.

Os pilares fundamentais da governança de dados incluem a qualidade dos dados, que assegura que as informações sejam precisas, completas, consistentes e atuais, minimizando erros e inconsistências que poderiam comprometer análises e decisões. A segurança e privacidade dos dados são igualmente cruciais, protegendo as informações contra acesso não autorizado, uso indevido e vazamentos, em conformidade com legislações específicas como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil.

Além disso, a acessibilidade e usabilidade garantem que os dados estejam disponíveis e sejam compreensíveis para os usuários autorizados, no formato e tempo adequados, enquanto a conformidade regulatória assegura que todo o ciclo de vida dos dados esteja em consonância com as leis, normas e regulamentos aplicáveis. Por fim, a integração e interoperabilidade são vitais para facilitar a comunicação e o intercâmbio de dados entre diferentes sistemas e bases, superando a fragmentação de informações que frequentemente caracteriza grandes organizações.

É fundamental distinguir governança de dados de gestão de dados. Enquanto a gestão de dados se foca nas operações diárias de armazenamento, *backup*, manutenção e recuperação de dados – o “como fazer” em um nível mais tático e operacional –, a governança de dados atua em um patamar estratégico, definindo as diretrizes, responsabilidades e princípios que orientam o uso eficaz, ético e legal dos dados em toda a organização. Autores como Thomas e Datta (2020) ressaltam que uma governança de dados eficaz não é apenas um requisito técnico, mas um prerequisite fundamental para qualquer iniciativa de transformação digital bem-sucedida, incluindo a aplicação de tecnologias avançadas como a inteligência artificial.

2.2 O setor público na era dos dados

O setor público, por sua natureza abrangente e pelo escopo de suas atribuições, lida com uma vastidão de dados que impacta diretamente a vida dos cidadãos, a gestão de recursos e a formulação de políticas públicas. A gestão da informação assume, portanto, um papel central para a promoção da transparência, da *accountability* e da eficiência governamental. Em um ambiente cada vez mais complexo e dinâmico, a capacidade de coletar, processar, analisar e utilizar dados de forma inteligente é crucial para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências, a otimização da prestação de serviços essenciais e, notoriamente, para a fiscalização efetiva dos gastos públicos.

A ascensão do conceito de *big data* – que se refere a conjuntos de dados tão grandes e complexos que os métodos tradicionais de processamento de dados se mostram inadequados para sua análise e compreensão (MAYER-SCHÖNBERGER; CUKIER, 2013) – trouxe à tona novas oportunidades e desafios para a governança. A capacidade de processar volumes massivos de dados (volume), em alta velocidade (velocidade) e em diversos formatos (variedade), com garantia de sua veracidade (veracidade) e valor (valor), pode revolucionar a forma como o Estado opera e interage com a sociedade. Desde a identificação de padrões de saúde em populações até a otimização de rotas de transporte público e a detecção de fraudes em programas sociais, o *big data* oferece um potencial inexplorado para a melhoria da Administração Pública.

Nesse cenário de crescente digitalização e uso intensivo de dados, a proteção de dados pessoais assumiu relevância ímpar, culminando na promulgação de legislações específicas. No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018) impôs



um novo e rigoroso regime jurídico para o tratamento de dados pessoais, aplicando-se integralmente também aos dados tratados pelo Poder Público. A LGPD, ao estabelecer direitos claros aos titulares dos dados e deveres estritos aos controladores e operadores, tornou a segurança e a privacidade componentes inalienáveis da governança de dados governamentais. A conformidade com a LGPD não é apenas uma obrigação legal e um fator de mitigação de riscos; é também um vetor essencial para fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, garantindo que o avanço tecnológico esteja alinhado com a proteção de direitos fundamentais.

2.3 Inteligência artificial e seu papel na análise de dados

A inteligência artificial (IA), ramo da ciência da computação dedicado à criação de sistemas capazes de simular comportamentos inteligentes, tem se consolidado como uma das tecnologias mais impactantes do século XXI. Desde suas origens na metade do século XX, a IA passou de um campo experimental para uma ferramenta estratégica de apoio à tomada de decisão. Segundo Russell e Norvig (2013), a IA fundamenta-se na construção de agentes racionais que percebem o ambiente e agem de forma a maximizar seus resultados, sendo essa capacidade potencializada pelo avanço tecnológico nas últimas décadas. Esse crescimento acelerado se deve, sobretudo, à ampliação da capacidade de processamento computacional, à proliferação de dispositivos conectados e à enorme geração de dados em ambientes digitais.

O fenômeno do *big data*, como analisado por Mayer-Schönberger e Cukier (2013), foi essencial para o amadurecimento da IA, uma vez que permitiu a coleta e o armazenamento de volumes massivos de informações em tempo real. A partir desse cenário, consolidou-se o campo do aprendizado de máquina (*machine learning* – ML), que, conforme Domingos (2015), possibilita que algoritmos aprendam com os dados, reconhecendo padrões e aprimorando seu desempenho progressivamente, sem a necessidade de instruções programadas para cada tarefa. O ML tornou-se um componente fundamental para aplicações analíticas preditivas, especialmente em contextos nos quais a variabilidade das informações dificulta a criação de regras fixas.

Outro subcampo de grande relevância é o processamento de linguagem natural (PLN), responsável por capacitar sistemas computacionais a interpretar e gerar linguagem humana com fluência e coerência. Jurafsky e Martin (2023) explicam que o PLN viabiliza, por exemplo, a extração automatizada de informações, o resumo de documentos e a análise semântica de textos complexos. No contexto da Administração Pública, essas funcionalidades ganham importância estratégica. Almeida (2023) destaca que o PLN pode ser aplicado à análise de documentos como relatórios de auditoria, normativos e termos de referência, promovendo maior eficiência na triagem de informações e na identificação de inconformidades. Assim, a IA, especialmente por meio do ML e do PLN, representa uma oportunidade concreta para qualificar a gestão pública e transformar estruturas de controle e governança.

Segundo a Atricon (2024), a inteligência artificial, ao incorporar técnicas como *machine learning* e processamento de linguagem natural, tem potencializado a automação, a análise de dados e a geração de informações relevantes, promovendo maior eficiência e inovação, especialmente no setor público.

No contexto da análise de dados, a IA se destaca por sua capacidade singular de ir além da automação simples. Ela pode processar e analisar volumes, variedades e velocidades de dados que superam largamente a capacidade humana, identificando *insights* ocultos e correlações complexas que seriam imperceptíveis por métodos convencionais. A IA é, portanto, uma ferramenta poderosa para identificar padrões e anomalias, permitindo a detecção de comportamentos atípicos, indícios de fraudes e desvios em padrões de gastos, licitações ou execuções contratuais que seriam difíceis de serem percebidos por métodos tradicionais. Adicionalmente, ela viabiliza a análise preditiva e prescritiva, o que significa que pode não apenas prever eventos futuros (como o risco de falha em obras públicas, a probabilidade de atrasos em projetos ou o potencial de superfaturamento), mas também sugerir ações corretivas otimizadas para mitigar esses riscos.

Por fim, a automação inteligente de tarefas repetitivas é uma contribuição inestimável da IA, liberando profissionais qualificados de atividades rotineiras de coleta, organização e verificação de dados, permitindo que se concentrem em atividades de maior valor estratégico, cognitivo e analítico. Em suma, a IA não é apenas uma ferramenta, ela é um multiplicador de capacidade analítica, capaz de transformar dados brutos em inteligência valiosa e acionável para a tomada de decisões estratégicas em diversos setores, especialmente na governança pública.

2.4 O controle externo em transformação

O papel dos Tribunais de Contas no Brasil e em diversos países tem vivenciado uma evolução significativa, movendo-se de um modelo predominantemente reativo – focado na correção e punição de irregularidades após sua ocorrência – para uma atuação cada vez mais proativa, preditiva e estratégica. Essa transformação é impulsionada pela crescente complexidade da gestão pública, pela necessidade de prevenir danos ao erário antes que se materializem, de otimizar a alocação de recursos e de responder às demandas de uma sociedade que exige maior eficiência e transparência do Estado.

A busca por uma “inteligência de controle externo” reflete precisamente essa evolução que se refere à capacidade dos TCs de antecipar riscos, identificar tendências, analisar cenários complexos e atuar de forma preditiva, utilizando informações de forma estratégica para maximizar o impacto de suas ações fiscalizatórias. Essa abordagem não exige apenas o acesso a dados, mas, crucialmente, a capacidade de convertê-los em conhecimento relevante, tempestivo e acionável, permitindo que o controle externo oriente a gestão, e não apenas aponte erros passados.

A Doutrina de Inteligência de Controle Externo, aprovada pela Atricon, estabelece um sólido referencial conceitual que alicerça a atuação proativa dos TCs. A inteligência de controle



externo é conceituada como a atividade contínua de produção de conhecimentos estratégicos sobre fatos e situações de interesse do controle, a fim de subsidiar o processo decisório. Seus princípios fundamentais incluem a legalidade, a objetividade, a imparcialidade, a ética, o sigilo e a oportunidade, enquanto seus valores se pautam pela defesa do interesse público, pela busca da verdade e pela segurança da informação. Tal base doutrinária é crucial para direcionar o uso de tecnologias avançadas, como a IA, garantindo que operem dentro de um quadro de conformidade e integridade.

Nesse sentido, a modernização dos TCs, com a incorporação de tecnologias e metodologias avançadas, é um pilar fundamental para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em particular o ODS 16, que preconiza a promoção de “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”. Ao fortalecer a capacidade de fiscalização, aprimorar a transparência, combater a corrupção e promover a *accountability*, os Tribunais de Contas contribuem diretamente para a construção de instituições públicas mais robustas, responsáveis e confiáveis, elementos essenciais para a garantia da democracia, do Estado de Direito e do desenvolvimento sustentável.

A inteligência artificial (IA) tem ganhado destaque na Administração Pública em virtude da sua capacidade de proporcionar provisão de serviços, melhora no desenho de políticas públicas e aumento da qualidade de entrega de serviços públicos, ainda que sua difusão e implementação sejam baixas, se comparadas às do setor privado (ALMEIDA, 2023). A fundamentação teórica aqui apresentada, ao delinear os conceitos de governança de dados e inteligência artificial e sua relevância para o controle externo, serve de base para compreender como essas ferramentas se inserem nesse arcabouço, potencializando a atuação dos TCs em prol da sociedade.

3 Método de pesquisa

A metodologia adotada neste estudo é de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, centrando-se na revisão bibliográfica e análise documental para a investigação da interação entre governança de dados e inteligência artificial no controle externo. Conforme Severino (2014), a pesquisa qualitativa busca compreender os fenômenos em profundidade, por meio da análise criteriosa de fontes variadas. Escolhemos essa abordagem por possibilitar a construção de um referencial teórico consistente, que fundamenta a discussão das potencialidades dessas tecnologias para o aprimoramento da atuação dos Tribunais de Contas, contextualizando desafios e abrindo espaço para soluções inovadoras.

A coleta de dados baseou-se exclusivamente em fontes secundárias, priorizando a atualidade e a relevância temática. Realizamos um levantamento bibliográfico sistemático de artigos científicos e teses em bases de dados acadêmicas, utilizando termos-chave como “governança de dados no setor público”, “inteligência artificial em Tribunais de Contas” e “ODS 16”. Além disso, consultamos obras de referência (livros) sobre governança de dados e *big data* diretamente em catálogos de bibliotecas e plataformas de editoras.

Para os documentos oficiais, acessamos diretamente os portais institucionais dos órgãos pertinentes, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Também examinamos minuciosamente a Resolução Atricon nº 001/2025, que institui a Doutrina de Inteligência de Controle Externo. Complementarmente, pesquisamos e obtivemos notícias recentes e relatórios em veículos de comunicação especializados e portais institucionais. A Lei de Licitações vigente, nº 14.133/21, e as diretrizes do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da ONU também integraram o corpus documental.

Por meio dos relatórios institucionais da Atricon sobre “Inteligência Artificial Generativa na Transformação Digital dos Tribunais de Contas” (2024) e do Instituto Rui Barbosa sobre “Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: Avanços e Desafios” (2024), foram formulados os quadros 1 e 2 a seguir, que apresentam um panorama atualizado das soluções de IA implementadas no TCU e nos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

Quadro 1 – Uso de inteligência artificial no TCU

(continua)

Nome da solução/Projeto	Descrição resumida	Benefícios principais
ALICE (Análise de Licitações e Editais)	Analisa editais e atas de pregão para identificar riscos em licitações.	Eficiência, agilidade e maior alcance na detecção de riscos e irregularidades.
SOFIA (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor)	Auxilia na elaboração de instruções, relatórios e documentos.	Otimiza e acelera a produção de peças técnicas.
ÁGATA (Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado)	Apoia a construção de bases de treinamento para algoritmos de classificação automática.	Melhora a qualidade e precisão dos algoritmos de IA.
MONICA (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições)	Painel com informações sobre aquisições públicas, licitações e aquisições diretas.	Visão integrada, monitoramento e transparência nas aquisições.
SAO (Sistema de Análise de Orçamentos)	Avaliação de risco em orçamentos de obras públicas.	Redução de riscos e prevenção de irregularidades em obras.
ADELE (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas)	Painel que apresenta a dinâmica de lances em pregões eletrônicos.	Transparência e análise do comportamento dos participantes.
MARINA (Mapa de Riscos nas Aquisições)	Avalia o nível de risco das contratações do Executivo Federal.	Priorização de auditorias e atuação preventiva.
CARINA (Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional)	Rastreia e analisa informações do <i>Diário Oficial da União</i> sobre aquisições governamentais.	Detecção ágil de publicações e possíveis irregularidades.

(conclusão)

Nome da solução/Projeto	Descrição resumida	Benefícios principais
Zello	Assistente virtual do TCU, presente em canais como TCU Mobile, Twitter e WhatsApp.	Atendimento automatizado e disseminação de informações.
e-TCE (Instrução Assistida de Tomadas de Contas Especiais)	Instrução assistida de TCE e classificação automática de documentos.	Reduz a carga de trabalho e aumenta a precisão das análises.
SIR (Sistema de Instrução de Recursos)	Apoio à análise de recursos ao TCU, com foco em exame de mérito.	Agilidade e padronização na análise recursal.
Assistente Conjur	Instrução assistida de pareceres jurídicos, licitações e comunicações.	Otimiza e agiliza a produção de pareceres e análises jurídicas.
Detecta	Deteção de erros materiais em acórdãos e minutas, classificação automática de acórdãos de pessoal.	Redução de falhas e aumento da qualidade dos documentos.
ALERTA (Plataforma de Riscos e Sinais de Alertas)	Construção de tipologias, mapeamento de riscos e sinais de alerta para atividades de controle.	Antecipação de riscos e atuação preventiva.
Pesquisa Integrada do TCU	Busca de documentos na Jurisprudência do TCU e outras bases, com experimentos de busca semântica.	Acesso rápido e inteligente à informação institucional.
Selecionador de Atos de Pessoal Baseado em Risco	Priorização de atos de pessoal de maior risco, com aprendizado baseado em histórico.	Foco em processos mais relevantes e críticos.
Solução de Instrução Assistida de Processos de Representações e Denúncias (Desafio da ETEC)	Extração de significado de peças processuais, jurimetria e assistência na redação de instruções.	Eficiência, precisão e apoio à decisão em denúncias e representações.
ChatTCU	Plataforma de IA generativa interna, integrada a bases do TCU, para apoiar tarefas complexas dos servidores.	Apoio estratégico, automação e integração do conhecimento institucional.

Fonte: Portal do TCU (2024).

Quadro 2 – Uso de inteligência artificial nos Tribunais de Contas estaduais e municipais

Nome da solução	Tribunal responsável	Principais funcionalidades
açAÍ	TCE-PA	Conjunto de serviços e de soluções baseadas em inteligência artificial, disponíveis para membros e servidores.
Ana Julia	TCE-CE	Analista Jurídica e Legal por IA.
Ania	TCE-SP	Aceleração das análises e da agilização dos processos de elaboração de documentos e de relatórios relacionados às auditorias e ao trâmite processual.
Aurora	TCE-PE	Utilizada para apoiar as atividades de fiscalização e administrativas. A solução engloba a disponibilização de IA Generativa para os servidores do tribunal.
AVIA-TCEPR	TCE-PR	Plataforma de atendimento aos jurisdicionados que utiliza recursos de inteligência artificial generativa para responder às dúvidas dos usuários, com base nos artigos de conhecimento e nos documentos carregados.
Barbosa	TCM-BA	Objetiva auxiliar o corpo técnico na elaboração de documentos e relatórios e, ainda, de agilizar o trabalho de auditoria e fiscalização realizado pelo tribunal.
ChatDoc	TCE-GO	Ferramenta para extração, conversação e resumo de documentos de processos. Atualmente é utilizada com objetivo de experimentação e validação da solução pelos usuários para posteriormente ser utilizada para automação da geração de documentos.
ChatTCEPR	TCE-PR	Possui 2 funcionalidades: uma preparada para responder às perguntas dos usuários, baseada no conhecimento geral do modelo, e outra programada para responder às perguntas apenas com base nos documentos carregados pelo usuário na ferramenta.
ContAI	TCE-RO	Desenvolvida e projetada para atender às necessidades e demandas do corpo técnico do Tribunal.
hubIA	TCE-ES	Hub de inteligência artificial, fornecendo serviços de IA para as plataformas informatizadas que o Tribunal já possui.
IAGO	TCE-GO	Possui módulos que abrangem assuntos gerais, conversa com documentos, conversa com dados e conversa com legislação interna, a ferramenta permite uma interação intuitiva e dinâmica com informações relevantes.
Jornada Estratégica	TCE-PR	Destinada a gerenciar todo o ciclo de planejamento organizacional, que permite criar uma visão estratégica estruturada e colaborativa, pela aplicação de metodologias ágeis e de inteligência artificial de forma harmoniosa e integrada.
TiCianE	TCE-BA	A solução permite criar contextos de conhecimentos, a partir de documentos PDF, URL ou texto simples, para dialogar com o conjunto de documentos, utilizando recursos de IA para realizar perguntas, análises, extração de dados, comparação de conteúdos, resumos, entre outras possibilidades de chat.
VigIA	TCE-SC	Realizar auditorias prévia e concomitante em diversas áreas de atuação do TCE-SC, como contratações públicas, políticas públicas, concursos etc.

Fonte: Atricon (2024).



Os procedimentos de análise seguiram uma linha qualitativa interpretativa. Inicialmente, foi realizada uma leitura minuciosa e análise de conteúdo dos materiais bibliográficos e documentais, identificando-se os conceitos centrais, padrões emergentes e as potencialidades da inteligência artificial na governança pública, conforme recomenda Prodanov e Freitas (2019), que ressaltam a importância da análise crítica e sistemática dos dados como base para a fundamentação científica. Posteriormente, houve a triangulação dos dados coletados, confrontando a teoria com as evidências documentais e as práticas observadas no setor público, processo essencial para garantir a coerência e validade das conclusões, segundo Soares (2024). Ao longo da análise, adotou-se uma postura crítica, discutindo tanto as oportunidades quanto os aspectos éticos, legais e operacionais da implementação da governança de dados e da inteligência artificial. Assim, buscou-se ultrapassar a simples descrição, promovendo uma reflexão aprofundada acerca da aplicação estratégica da inovação tecnológica para fortalecer as instituições de controle e avançar na gestão pública eficaz e transparente.

4 Resultados da pesquisa

A análise multifacetada da literatura e dos documentos oficiais revelou um panorama complexo e desafiador da gestão de dados no setor público brasileiro, ao mesmo tempo em que expôs o imenso potencial da inteligência artificial para redefinir as práticas de controle externo. Os resultados aqui apresentados sintetizam as principais constatações sobre a governança de dados nos Tribunais de Contas e as promissoras aplicações da IA na construção de uma inteligência de controle mais eficaz.

4.1 Panorama da governança de dados nos Tribunais de Contas brasileiros: desafios e o marco da Resolução Atricon nº 001/2025

A pesquisa documental e bibliográfica reiterou que os Tribunais de Contas brasileiros, apesar de sua importância estratégica, ainda enfrentam obstáculos significativos na consolidação de uma governança de dados madura. Observa-se frequentemente a fragmentação de informações em sistemas legados e bases de dados setoriais, o que impede uma visão holística e integrada dos gastos e da gestão pública. Essa desintegração resulta em “silos de dados” que dificultam a interoperabilidade e o compartilhamento de informações entre diferentes áreas do próprio Tribunal e, mais ainda, entre distintos órgãos de controle e entes fiscalizados. Tal cenário acarreta inconsistência e baixa qualidade dos dados, manifestadas por informações redundantes, desatualizadas ou imprecisas. A ausência de padrões uniformes para coleta, armazenamento e validação de dados, somada à falta de uma cultura organizacional orientada a dados, compromete a confiabilidade das análises e exige um esforço considerável de saneamento para cada processo de fiscalização.

É neste contexto de desafios persistentes que a Resolução Atricon nº 001/2025 emerge como um marco institucional de grande relevância. O documento, ao instituir a Doutrina de Inteligência de Controle Externo da Rede InfoContas e o Referencial de Produção de Conhecimento das Unidades de Informações Estratégicas, demonstra um reconhecimento explícito da necessidade de qualificar e padronizar o tratamento da informação no âmbito dos TCs. A Doutrina visa aprimorar a capacidade de o controle externo produzir conhecimento estratégico, permitindo uma atuação mais preditiva e menos reativa. Por exemplo, ela busca organizar o fluxo informacional desde a coleta (inclusive de fontes não tradicionais e abertas), passando pelo processamento e análise, até a disseminação da inteligência. O Referencial, por sua vez, complementa essa visão ao propor diretrizes para que as Unidades de Informações Estratégicas dos TCs padronizem a metodologia de tratamento de dados e a produção de relatórios, fomentando o intercâmbio de boas práticas e a construção de uma base de conhecimento coletiva. Tais iniciativas são cruciais para criar o ambiente propício para a utilização eficaz de tecnologias avançadas, como a IA, ao fornecer uma base de dados mais limpa, estruturada e confiável.

A aprovação da Resolução Atricon nº 001/2025 não é um ato isolado, mas uma ação estratégica alinhada com os objetivos de longo prazo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Conforme explicitado na própria resolução, essa medida integra o Plano Estratégico da Atricon para o período de 2024-2029, que estabelece como prioridade o fortalecimento da Rede InfoContas e das unidades de informações estratégicas dos Tribunais de Contas. Essa vinculação demonstra o compromisso institucional com a inteligência de controle externo como pilar para aprimorar a efetividade e a relevância das auditorias e fiscalizações.

4.2 Potencialidades da inteligência artificial na construção da inteligência de controle externo

A análise da literatura e de casos-piloto demonstra que a inteligência artificial possui um potencial transformador inegável para aprimorar a inteligência de controle externo. Suas capacidades estendem-se desde a otimização de processos rotineiros até a identificação de riscos complexos e a geração de *insights* estratégicos.

Uma das principais potencialidades reside na capacidade da IA de processar e analisar grandes volumes de dados (*big data*), tanto estruturados (planilhas, bancos de dados) quanto não estruturados (textos de contratos, processos, *e-mails*, notícias, redes sociais). Algoritmos de *machine learning* podem identificar padrões e anomalias que seriam imperceptíveis ao olho humano em meio a montanhas de informações. Um exemplo prático e contundente dessa aplicação é a detecção de conluio em licitações, conforme abordado pelo Acórdão nº 1.280/2025 do Plenário do TCU, que possui o seguinte enunciado:



A apresentação de propostas com preços unitários idênticos aos contidos no orçamento estimativo, não constante do edital, denota acesso indevido a informações sigilosas pelas licitantes, o que compromete a isonomia e a competitividade do certame, configurando fraude à licitação a justificar a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no 46 da Lei 8.443/1992, independentemente de as empresas terem obtido vantagem direta ou vencido o processo licitatório. (BRASIL, 2025a)

A IA pode analisar históricos de licitações, identificar padrões de participação de empresas, variações atípicas de preços, recorrência de vencedores ou proximidade geográfica/social entre licitantes, sinalizando indícios de fraude de forma muito mais rápida e precisa do que as análises manuais. Da mesma forma, na gestão e fiscalização de contratos, a IA pode monitorar o desempenho de cláusulas, prever riscos de atrasos ou descumprimento, e até mesmo sinalizar potenciais superfaturamentos ao comparar preços contratados com bases de dados de mercado, auxiliando na prevenção de prejuízos ao erário.

A operacionalização da inteligência de controle externo é pautada por um ciclo contínuo e estruturado de produção de conhecimento. Este ciclo compreende as fases de Planejamento (definição das necessidades de conhecimento), Reunião de dados/conhecimentos (coleta de informações de fontes diversas), Processamento (análise e tratamento dos dados), Formalização (transformação em documentos de inteligência) e Difusão (entrega do conhecimento aos usuários). A inteligência artificial pode ser uma ferramenta revolucionária em cada etapa desse ciclo: no planejamento, identificando lacunas informacionais; na reunião, automatizando a coleta; no processamento, com análise preditiva e detecção de anomalias; na formalização, gerando resumos e relatórios; e na difusão, personalizando o acesso à informação estratégica. A Resolução Atricon nº 001/2025 detalha essa metodologia, fornecendo o arcabouço para a integração efetiva da IA.

Adicionalmente, a IA viabiliza a análise preditiva de riscos, um avanço significativo para a proatividade do controle externo. Em vez de atuar apenas após o dano, a IA permite que os Tribunais de Contas antecipem a ocorrência de fraudes, a inexecução de obras ou a má aplicação de recursos, por exemplo. Ao analisar fatores como a complexidade do contrato, o histórico do contratado, a situação financeira do município e indicadores econômicos, algoritmos podem gerar alertas preditivos, permitindo que os auditores direcionem seus esforços para as áreas de maior risco potencial. Um exemplo disso é o cenário da sobrecarga de fiscais de contrato, uma preocupação levantada pelo Acórdão nº 3.053/2025 da Segunda Câmara do TCU, com o seguinte enunciado:

Ofiscal de contrato designado, diante da sobrecarga de trabalho para exercer adequadamente suas competências, em razão de elevado número de contratos já sob sua fiscalização, deve comunicar a situação a seus superiores, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário. (BRASIL, 2025b)

A IA poderia analisar a carteira de contratos de cada fiscal (valor, complexidade, prazo, ocorrências) e prever quais servidores estão em risco de sobrecarga, sugerindo uma redistribuição proativa para evitar falhas na fiscalização por exaustão ou limitação de tempo.

A automação inteligente de tarefas repetitivas é outro benefício tangível. Processos como a triagem de documentos, a extração de informações-chave de grandes volumes de texto (usando Processamento de Linguagem Natural – PLN), a padronização de dados e a geração de rascunhos de relatórios ou notas técnicas podem ser significativamente acelerados pela IA. Isso libera os auditores e técnicos para se concentrarem em atividades de maior valor agregado, como a análise crítica, a elaboração de estratégias de auditoria complexas e a tomada de decisões qualificadas.

Em suma, a IA não é apenas uma ferramenta de otimização operacional, ela é um multiplicador de capacidade analítica, capaz de transformar dados brutos em inteligência valiosa e acionável. Exemplos reais de sua aplicação começam a surgir, como o projeto EspIA do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA), uma iniciativa pioneira de inteligência artificial aplicada ao controle externo que demonstra a viabilidade e o potencial de tais ferramentas no contexto brasileiro. Esses casos corroboram que a IA, ao complementar e expandir as capacidades humanas, pode revolucionar a forma como os TCs cumprem sua missão, tornando-os mais eficazes na identificação e mitigação de riscos à gestão pública.

5 Análise e discussão dos resultados

Os resultados da pesquisa bibliográfica e documental evidenciam um cenário em que a modernização do controle externo passa, inescapavelmente, pela integração estratégica de uma governança de dados robusta com o uso inovador da inteligência artificial. A análise aprofundada permite tecer as relações entre os desafios observados na gestão de dados dos Tribunais de Contas e o potencial transformador da IA, sempre à luz das recentes iniciativas, como a Resolução Atricon nº 001/2025 e os imperativos do ODS 16.

5.1 A sinergia indispensável entre governança de dados e inteligência artificial para o controle externo

A discussão dos resultados reforça uma tese central: a inteligência artificial, por mais avançada que seja, é tão eficaz quanto a qualidade dos dados que a alimentam. A constatação de que os Tribunais de Contas frequentemente operam com dados fragmentados, inconsistentes e de baixa qualidade nos desafia a reconhecer que a implementação de soluções de IA sem uma prévia e sólida governança de dados é um risco. Alimentar algoritmos sem critérios inevitavelmente resultará em um produto final de má qualidade, comprometendo a precisão das análises, a confiabilidade das previsões e a legitimidade das recomendações do controle. A governança de dados, nesse sentido, atua como o alicerce



fundamental, garantindo que a base informacional seja limpa, integrada, acessível e segura, fornecendo o substrato ideal para que os algoritmos de IA funcionem de forma otimizada e gerem *insights* confiáveis.

A Resolução Atricon nº 001/2025 surge nesse panorama como um elemento catalisador. Ao formalizar a Doutrina de Inteligência de Controle Externo e o Referencial de Produção de Conhecimento, a Atricon não apenas reconhece a importância estratégica da informação, mas também estabelece um *framework* institucional que, se bem implementado, pode criar o ambiente propício para que as soluções de IA prosperem. A padronização dos processos de coleta e análise de dados, o fomento à interoperabilidade entre os TCs via Rede InfoContas e a promoção de uma cultura de dados são passos cruciais que a resolução visa incentivar. Essa iniciativa demonstra uma visão estratégica alinhada com as melhores práticas de gestão da informação, preparando o terreno para que a IA não seja apenas uma ferramenta isolada, mas parte integrante de um sistema de inteligência de controle coeso e eficiente.

5.2 Desafios éticos e de *accountability* no uso da IA pelos TCs

Embora o potencial da IA seja imenso, sua implementação nos Tribunais de Contas não está isenta de desafios complexos, especialmente no âmbito ético e de *accountability*. A análise dos resultados ressalta a importância de abordar criticamente questões como o viés algorítmico. Os algoritmos de IA aprendem a partir de dados históricos; se esses dados contiverem preconceitos ou refletirem desigualdades existentes na sociedade ou na gestão pública, a IA pode replicar ou até mesmo amplificar esses vieses em suas análises e recomendações, o que seria inadmissível para uma instituição que zela pela justiça e equidade. Garantir a justiça e a imparcialidade dos sistemas de IA exige a auditoria constante dos algoritmos e dos conjuntos de dados de treinamento.

A transparência e a explicabilidade da IA representam outro desafio significativo. Muitos modelos avançados de IA operam como “caixas-pretas”, tornando difícil para os humanos compreenderem como determinada conclusão ou recomendação foi alcançada. Para os Tribunais de Contas, em que a fundamentação das decisões e a capacidade de justificá-las são pilares da legitimidade, a ausência de explicabilidade é um entrave. É imperativo que os sistemas de IA utilizados no controle externo permitam um nível de interpretabilidade que garanta a rastreabilidade das análises e a possibilidade de questionamento e revisão por parte dos auditores.

Por fim, a questão da responsabilidade (*accountability*) na tomada de decisão com IA é crucial. Em um cenário em que a IA pode identificar indícios de fraude, priorizar auditorias ou até mesmo gerar rascunhos de deliberações, quem é o responsável final pela decisão? É possível afirmar que a reflexão dos dados apresentados por um gestor qualificado continua sendo essencial. A IA deve atuar como uma ferramenta de apoio à decisão, e não como um substituto do julgamento humano. Os Tribunais de Contas, ao adotar a IA, devem ser

exemplares na ética digital e na garantia de direitos, estabelecendo protocolos claros de supervisão humana e de revisão das análises geradas por IA, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e outros marcos legais.

5.3 O papel da liderança e da cultura organizacional na adoção de IA e governança

A efetiva implementação de uma robusta governança de dados e a adoção estratégica da inteligência artificial nos Tribunais de Contas dependem fundamentalmente do engajamento e do apoio da liderança, tanto das mesas diretoras dos TCs individuais quanto da diretoria da Atricon. As iniciativas como a Resolução Atricon nº 001/2025 são reflexo de uma visão estratégica, mas sua capilaridade e sucesso dependem de um forte patrocínio institucional. A liderança deve não apenas fornecer os recursos necessários (investimento em infraestrutura de TI e ferramentas), mas também ser a principal promotora de uma cultura de dados e inovação.

A efetividade da inteligência de controle externo no Brasil é ampliada pela sua organização e atuação em rede. A Doutrina Atricon estabelece diretrizes para a estrutura e o funcionamento das Unidades de Informações Estratégicas (UIEs) dentro de cada Tribunal de Contas, que devem ser integradas por profissionais capacitados e dispor de infraestrutura tecnológica adequada. Além disso, a atuação em rede, por meio da Rede InfoContas, permite a cooperação, o intercâmbio de informações e o compartilhamento de boas práticas entre os TCs, amplificando a capacidade coletiva de fiscalização. Nesse ambiente colaborativo, a governança de dados torna-se ainda mais vital para garantir a interoperabilidade e a segurança das informações trocadas, enquanto a IA pode atuar na análise de dados federados e na identificação de padrões em nível nacional.

A resistência à mudança é um desafio cultural inerente a qualquer transformação. Muitos servidores podem sentir-se ameaçados pela IA ou desconfortáveis com a necessidade de desenvolver novas habilidades. Superar essa barreira exige programas contínuos de capacitação e desenvolvimento de habilidades em ciência de dados, IA, ética digital e novas ferramentas analíticas. Além disso, é preciso fomentar um *mindset* analítico e experimental, incentivando a exploração e a cocriação de soluções. A comunicação clara dos benefícios da IA para a eficiência do trabalho e para o impacto do controle externo, aliada à valorização dos servidores que abraçam a inovação, é vital para essa transição cultural.

5.4 Contribuição para o ODS 16 e o futuro da governança pública

A análise final dos resultados reitera que a sinergia entre governança de dados e inteligência artificial não apenas otimiza as operações internas dos Tribunais de Contas, mas contribui diretamente para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16



da Agenda 2030 da ONU: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Ao fortalecer a capacidade de fiscalização com base em dados confiáveis e análises preditivas, os TCs se tornam mais eficazes na identificação e combate à corrupção, na promoção da transparência e na garantia da *accountability* na gestão dos recursos públicos. Instituições de controle robustas são pilares para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O futuro da governança pública, e em especial do controle externo, é inegavelmente moldado pela capacidade de gerenciar e extrair valor de grandes volumes de dados. A IA, quando aplicada sobre uma base de governança de dados sólida, permite que os Tribunais de Contas transitem de uma fiscalização reativa para uma atuação proativa, preditiva e orientada por riscos. Eles podem, assim, não apenas identificar desvios, mas influenciar a gestão antes que os problemas se agravem, agindo como verdadeiros centros de inteligência estratégica que orientam a tomada de decisões no setor público. Essa transformação é essencial para a sustentabilidade fiscal, a integridade da gestão e a confiança dos cidadãos nas instituições.

6 Considerações finais

Diante de todo o exposto, serão abordadas as principais conclusões do estudo, as limitações de pesquisa e as recomendações para futuros estudos a fim de aprofundar o tema que é ainda muito recente na literatura e na aplicação de casos concretos.

6.1 Principais conclusões

A pesquisa que realizamos para este artigo reforça a inegável e crescente importância da governança de dados e da inteligência artificial (IA) para a modernização e a eficácia do controle externo no Brasil. Nossa premissa fundamental, que permeou toda a discussão, foi a de que os Tribunais de Contas operam em um cenário de volume e complexidade de dados cada vez maiores, exigindo ferramentas e estruturas que transcendem as metodologias tradicionais de fiscalização. A análise demonstrou que uma governança de dados robusta não é apenas um luxo tecnológico, mas o alicerce indispensável sobre o qual qualquer iniciativa de transformação digital deve ser construída. Sem dados de qualidade, integrados e acessíveis, o potencial da IA se esvai em análises falhas e conclusões superficiais. Nesse sentido, a Resolução Atricon nº 001/2025, ao instituir a Doutrina de Inteligência de Controle Externo e o Referencial de Produção de Conhecimento, emerge como um catalisador institucional de relevo, fornecendo o arcabouço normativo e metodológico para que os TCs organizem seus ativos informacionais de forma estratégica.

Os resultados também evidenciaram o poder transformador da inteligência artificial quando aplicada a um ambiente de dados bem governados. Desde a otimização de tarefas rotineiras, que liberam os auditores para atividades de maior valor agregado, até a capacidade de identificar padrões de fraude, prever riscos de desvios e auxiliar na tomada de

decisões complexas, a IA se apresenta como um verdadeiro multiplicador da capacidade analítica do controle externo. Exemplos práticos, como a detecção de conluio em licitações e a gestão proativa da sobrecarga de fiscais de contrato, ilustram o potencial da IA para tornar a fiscalização mais preditiva, ágil e eficaz, prevenindo danos ao erário e aprimorando a qualidade dos gastos públicos. A sinergia entre esses dois campos – a governança de dados fornecendo a matéria-prima confiável e a IA extraindo o valor estratégico – é, portanto, o caminho para uma inteligência de controle externo que transcende o modelo reativo. Essa abordagem proativa e baseada em evidências fortalece diretamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030, ao promover paz, justiça e instituições eficazes, com maior transparência, *accountability* e capacidade de resposta do Estado.

6.2 Limitações da pesquisa

Apesar das contribuições oferecidas, é fundamental reconhecer as limitações inerentes a este estudo. A pesquisa foi desenvolvida com base em uma abordagem eminentemente qualitativa, ancorada na revisão bibliográfica e na análise documental. Isso significa que, embora tenha permitido uma profunda exploração conceitual e a identificação de tendências e potenciais, o artigo não se debruçou sobre a aplicação empírica de governança de dados ou de soluções de IA em Tribunais de Contas específicos por meio de estudos de caso *in loco* ou testes de campo.

A natureza teórico-propositiva do trabalho não incluiu a coleta primária de dados por meio de entrevistas, questionários ou experimentos controlados, o que poderia fornecer validação prática das hipóteses levantadas e uma mensuração direta de impactos. Adicionalmente, as discussões sobre os casos de uso da IA foram baseadas em literatura existente e em relatórios de projetos-piloto divulgados, e não em uma análise aprofundada de resultados mensuráveis de implementações de larga escala. As lacunas na literatura sobre o tema específico da aplicação de IA em todos os aspectos da atuação dos TCs brasileiros e a limitada disponibilidade de dados empíricos detalhados sobre o impacto direto dessas implementações também representaram desafios metodológicos, restringindo a possibilidade de generalizações.

6.3 Recomendações para estudos posteriores

Dadas as conclusões e as limitações identificadas, este artigo abre diversas avenidas para futuras pesquisas, visando aprofundar a compreensão e a aplicação prática da governança de dados e da inteligência artificial no controle externo. Primeiramente, sugere-se a realização de estudos de caso empíricos em Tribunais de Contas que já estão em fase avançada de implementação de soluções de governança de dados e/ou IA. Tais estudos poderiam coletar dados primários, analisar os desafios e os benefícios reais, e mensurar o impacto dessas iniciativas na eficiência das auditorias e na efetividade do controle.



Em segundo lugar, o desenvolvimento e teste de protótipos de IA para problemas específicos, como a automação da fiscalização de contratos ou a identificação preditiva de riscos em processos de compras públicas, representariam uma contribuição valiosa. Isso permitiria validar as proposições teóricas e gerar *insights* práticos para a comunidade de controle.

Adicionalmente, estudos futuros poderiam focar na análise de impacto da IA em métricas de desempenho do controle externo, como redução de tempo de auditoria, aumento do número de fiscalizações eficientes, ou economia gerada ao erário público. Seria também relevante aprofundar a investigação sobre os aspectos éticos, legais e de *accountability* da IA especificamente no setor público brasileiro, propondo modelos de governança de algoritmos e diretrizes para a transparência e auditabilidade dos sistemas, em conformidade com a LGPD e outras normativas emergentes. Por fim, pesquisas sobre as melhores práticas de capacitação e desenvolvimento de uma cultura organizacional orientada a dados e à inovação nos Tribunais de Contas são cruciais para o sucesso de qualquer transformação tecnológica. O futuro do controle externo passa, indubitavelmente, pela contínua pesquisa e inovação, garantindo que os TCs permaneçam relevantes e eficazes na salvaguarda da gestão pública e do interesse da sociedade.

Data Governance and External Control Intelligence: Atricon Resolution No. 001/2025 and the Potential of AI in Strategic Knowledge Production (SDG 16)

Abstract: The digital era presents both opportunities and challenges for Courts of Accounts due to unprecedented data volumes. To optimize oversight, Atricon Resolution No. 001/2025 established a new intelligence doctrine. This article argues that robust data governance, combined with Artificial Intelligence (AI), is crucial for enhancing external control. This synergy optimizes strategic knowledge production, promotes transparency and accountability, and directly contributes to SDG 16 (Peace, Justice, and Strong Institutions), covering conceptualization, challenges, and ethical implications.

Keywords: Data governance. Artificial intelligence. Courts of Accounts. SDG 16.

Referências

ALMEIDA, Marcos Inácio Severo de. *Inteligência artificial como instrumento de governança radical para organizações públicas*. Brasília: Enap, 2023. (Cadernos Enap, n. 127). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7589>. Acesso em: 12 jul. 2025.

ATRICON. *Inteligência artificial generativa na transformação digital dos Tribunais de Contas*. Brasília: Atricon, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Atricon-Inteligencia-Artificial-Generativa-dos-TCs-2024-DIGITAL-Final.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

ATRICON. *Resolução Atricon nº 001/2025*. Aprova a Doutrina de Inteligência de Controle Externo da Rede Infocontas e o Referencial de Produção de Conhecimento das Unidades de Informações Estratégicas. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1280/2025-Plenário. Relator: Benjamin Zymler. *Boletim de Jurisprudência*, n. 544, 30 jun. 2025a. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3053/2025-Segunda Câmara. Relator: Aroldo Cedraz. *Boletim de Jurisprudência*, n. 544, 30 jun. 2025b. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2025.

CARVALHO, Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda. A inteligência aplicada ao controle externo: fatores críticos de sucesso no caso do TCE-RJ. *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 55, p. 67-76, nov. 2012. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/documents/10180/1761325/sintese55.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

DAMA INTERNATIONAL. *DAMA-DMBOK: Data Management Body of Knowledge*. 2. ed. New Jersey: Technics Publications, 2017.

DOMINGOS, Pedro. *O algoritmo mestre: como a busca pelo algoritmo definitivo aprenderá qualquer coisa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *Inteligência artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios*. Brasília: IRB, 2024. [s.l.]: Instituto Rui Barbosa, 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

JURAFSKY, Daniel; MARTIN, James H. *Speech and Language Processing: An Introduction to Natural Language Processing, Computational Linguistics, and Speech Recognition*. 3. ed. Stanford: Stanford University, 2023.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. *Big Data: a revolution that will transform how we live, work, and think*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York, 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo: Feevale, 2019.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. *Inteligência artificial*. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2014

SOARES, Paulo Vinícius de Carvalho. *Governança da inteligência artificial para salvaguarda da privacidade, proteção de dados e autodeterminação informativa*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024.

THOMAS, Deborah; DATTA, Sunil. *Data Governance: The Definitive Guide*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Robô Sophia automatiza análise de processos*. 22 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso em: 12 jul. 2025.

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

CARLI, Fernanda Camila De. Governança de dados e inteligência de controle externo: a Resolução Atricon nº 001/2025 e o potencial da IA na produção de conhecimento estratégico (ODS 16). *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 209-228, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART10.SC.



CONSENSUALISMO COM RESPONSABILIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ENTRE INCENTIVOS E INTEGRIDADE

Thiago Maciel de Aguiar

Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União desde 2006. Exerceu as funções de Assessor (2007 a 2013); Diretor e Consultor Jurídico Substituto na Consultoria Jurídica do TCU (2014 a 2020). Assessor da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (atual). Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Vila Velha/ES (2004). Especialista em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2008). Em 2021, assumiu, por concurso público de provas e títulos, o cargo de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Em 2022, retornou aos quadros do Tribunal de Contas da União, no cargo de Auditor Federal de Controle Externo. Membro da Associação Brasileira de Direito e Economia – ABDE. Integrante do Grupo de Estudo em Direito e Economia (GEDE – UnB/IDP).

Resumo: O artigo analisa criticamente, a partir das bases teóricas da *Law & Economics*, o avanço do consensualismo nos Tribunais de Contas, com foco na experiência do TCU após a IN nº 91/2022, buscando trazer reflexões sobre os sistemas de incentivos previstos nos arranjos normativos, propondo o equilíbrio entre legalidade, legitimidade e pragmatismo. A partir de uma abordagem qualitativa, argumenta que a eficácia das soluções consensuais depende de um arcabouço normativo que reduza custos de transação e incentive comportamentos cooperativos, sem comprometer a legalidade e a transparência. Alerta para riscos como captura institucional e oportunismo, fragilizando a integridade do processo consensual. Destaca a importância da atuação das áreas técnicas dos Tribunais de Contas, do Ministério Público de Contas e da participação social para garantir legitimidade e controle, propondo consolidar uma cultura de consensualidade responsável na Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: Consensualismo. Administração Pública. Governança. Ativismo. Integridade.

Sumário: **1** Introdução – **2** Bases institucionais das soluções consensuais nos Tribunais de Contas. Premissas metodológicas de análise dos problemas de pesquisa – **3** Equilíbrio entre pragmatismo e legalidade. Um olhar sobre a experiência do Tribunal de Contas da União na IN-TCU nº 91/22 – **4** O lado sombrio do pragmatismo. Ativismo e riscos democráticos – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Muito se tem festejado a ampliação do uso de mecanismos consensuais e dialógicos nos processos de tomada de decisão e na resolução de conflitos e disputas envolvendo entes públicos ou entre a Administração Pública e particulares.

Além dos conhecidos autorizativos legais gerais que estimulam o uso da conciliação e da mediação para a resolução de conflitos no Brasil, como exemplo, o art. 3º, §3º, do Código de Processo Civil e o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que para muitos inseriu verdadeira cláusula geral de negociabilidade no âmbito do direito público brasileiro,¹ a praxis institucional recente tem acumulado experiências a partir da construção

¹ Guerra e Palma (2018) já sustentavam, no ano da edição da Lei nº 13.655/2018, responsável por inserir amplo bloco de normas de direito público no Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB), que havia sido criado “um novo regime jurídico geral

de uma nova mentalidade de fomento ao diálogo, em detrimento da tradição dogmática hierarquizada, firmada na autoridade do poder público e na resolução impositiva dos conflitos de interesses.

Enquanto nos países de tradição da *common law* tal concepção consensualista é bem consolidada em razão de sua origem pragmática, focada na solução do conflito e na análise de seu custo-benefício, nos países de tradição jurídica romano-germânica a influência da consensualidade vem ganhando vigor nas últimas décadas no Brasil.

Estimular a redução da litigiosidade, seja ela administrativa ou judicial, já é, por si só, um objetivo estratégico que contribuirá para um ambiente de maior segurança jurídica e de redução dos custos decorrentes da judicialização. Há décadas se fala na sobrecarga do Judiciário brasileiro, tendo o Estado como maior gerador de litigância, em razão das conhecidas falhas de governo. Tudo isso traz impactos severos sobre a sociedade brasileira, dificultando negócios, estimulando inadimplementos contratuais, fazendo com que indivíduos e organizações contem com a “loteria do Judiciário”, gerando incentivos à impunidade e ao descumprimento da lei.

Também na seara dos Tribunais de Contas, a disseminação de institutos negociais, como os termos de ajustamento de gestão e outras formas de soluções consensuais, tem se colocado como alternativa aos tradicionais processos de controle externo.

Sob a perspectiva de que o consensualismo veio para ficar como programa de Estado para a resolução de conflitos,² os debates mais recentes passaram a ser como estruturar tais soluções consensuais nos Tribunais de Contas a partir de bons *designs* institucionais, garantindo controlabilidade, transparência, eficiência e juridicidade nos acordos engendrados, de forma que não haja uma queimada na largada do processo, com resultados questionados pela sociedade por não serem transparentes, eficientes e aderentes ao sistema jurídico.

O presente texto se insere nessa segunda fase de discussões, portanto, no contexto dos necessários aprimoramentos institucionais, vistos como as “regras do jogo” capazes de criar incentivos adequados para que as partes convisjam para soluções eficientes e condizentes com o sistema jurídico, gerando os constrangimentos necessários à integridade das condutas dos agentes públicos envolvidos nos processos de soluções consensuais que satisfaçam o interesse público.³

que autoriza o administrador público a promover negociações com particulares, por meio de acordos e compromissos visando por fim a irregularidade, incerteza jurídica e situações contenciosas”.

² Tal constatação se assemelha à trazida por Oliveira (2021), em artigo sobre os então 25 anos da regulação no Brasil, cujo trecho vale a citação: “Fato é que as agências reguladoras são realidades postas no Brasil e recuar em suas existências não aparenta ser uma solução viável. Essa constatação, por sinal, corrobora a tese de Ronald Reagan de que programas de governo, uma vez instituídos, são perenes, não admitem retorno. E é neste ponto em que emerge a tentativa de busca por uma *melhor regulação*”. Fazendo-se um paralelo, as discussões ora trazidas fazem parte da busca por um bom consensualismo, a partir de uma análise normativa do problema.

³ Sabemos a complexidade que é a definição desse conceito jurídico indeterminado quando estamos em sociedades abertas, plurais e complexas, em que o interesse público muitas vezes se materializa na composição de uma miríade de interesses legítimos e albergados pelo sistema constitucional.



Algumas dessas reflexões decorrem diretamente das diversas experiências já vividas e debatidas pelo Tribunal de Contas da União nos processos de solicitação de solução consensual decorrentes da sistemática da Instrução Normativa-TCU nº 91/2022 (doravante, IN nº 91/22). Outras decorrem de *insights* e reflexões sobre o tema da mediação na Administração Pública a partir de marcos teóricos realistas advindos das lentes econômicas aplicadas ao direito, sob a lógica de que caminhos normativos trazem consequências no cálculo racional do comportamento humano e definem custos de transação.

2 Bases institucionais das soluções consensuais nos Tribunais de Contas. Premissas metodológicas de análise dos problemas de pesquisa

Como criar uma boa estrutura de incentivos normativos para que as soluções consensuais não se transformem em espaços de negociações espúrias entre o ambiente público e o privado? Como garantir que essas soluções atinjam resultados eficientes, sob a ótica econômica e jurídica? Como legitimar tais soluções consensuais sob o aspecto democrático e garantir que elas não criem incentivos perversos para o descumprimento de normas? Enfim, essas são inquietações que perpassam o ambiente do consensualismo nas esferas públicas e que precisam ser encaminhadas em termos normativos e na prática dos Tribunais de Contas.

Para enfrentar essas questões, partimos de modelos teóricos da *Law & Economics*,⁴ com seu ferramental analítico da microeconomia neoclássica,⁵ firmada na construção de modelos de tomada de decisão racionais e de estruturas de inter-relacionamento entre agentes, a partir de sistemas de incentivos gerados pelos arranjos normativos.

Isso porque agentes públicos e privados que tencionam firmar um acordo são pessoas racionais que buscam maximizar suas utilidades. Fora do jargão econômico, indivíduos, famílias e empresas buscam acordos com o Poder Público porque acreditam que a solução

⁴ Apesar de ser um vasto campo interdisciplinar, com diversas correntes teóricas, a Análise Econômica do Direito nada mais é que “a utilização das teorias e ferramentas empíricas da Economia para compreender o Direito no mundo e o mundo do Direito” (YEUNG; CAMELO, 2025, p. 15). Essa abordagem mais restrita é influenciada principalmente por Posner (1975, p. 759): “The hallmark of the ‘new’ law and economics is the application of the theories and empirical methods of economics to the central institutions of the legal system, including the common law doctrines of negligence, contract, and property; the theory and practice of punishment; civil, criminal, and administrative procedure; the theory of legislation and of rulemaking; and law enforcement and judicial administration”. Outros autores, entretanto, veem a relação entre direito e economia (*Law & Economics*) de uma forma mais ampla, como exemplo, Calabresi (2021), em que a abordagem interdisciplinar é importante para os dois campos do conhecimento, de forma que o direito também pode ser usado para sugerir mudanças e alterações na teoria econômica.

⁵ A microeconomia é “[r]amo da ciência econômica que estuda o comportamento das unidades de consumo representadas pelos indivíduos e pelas famílias; as empresas e suas produções de custos; a produção e o preço de diversos bens, serviços e fatores produtivos” (SANDRONI, 2006, p. 541). Tais conceitos passaram a constituir um importante ferramental analítico utilizado para a compreensão do comportamento humano diante de recursos escassos, a partir do individualismo metodológico e a racionalidade, vindo a ser a base da Análise Econômica do Direito, mesmo reconhecendo-se as limitações metodológicas dessa abordagem.

a ser criada consensualmente pode ser melhor do que o não acordo, o que normalmente envolveria a judicialização da questão, com as incertezas e custos econômicos envolvidos, como o tempo de espera, custas processuais, despesas com advogados e riscos de insucesso da demanda.

Embora os modelos econômicos baseados na racionalidade irrestrita dos agentes tenham sido amplamente questionados – o que impulsionou o desenvolvimento da economia comportamental, como demonstrado por Richard Thaler (2015) –, a estrutura conceitual clássica da Análise Econômica do Direito, centrada no cálculo racional de tomada de decisão, ainda conserva importância analítica.

Outro marco teórico relevante advindo da *Law & Economics*, utilizado na presente análise, é a Nova Economia Institucional, cujas origens remontam aos trabalhos de Ronald Coase e foram posteriormente desenvolvidas por autores como Douglas North e Oliver Williamson. Essa abordagem compreende as instituições como “regras do jogo”, que criam constrangimentos às interações humanas, influenciando diretamente os custos de transação envolvidos nessas relações. Sob essa ótica, negociações tendem a ser bem-sucedidas – no sentido de promover uma alocação eficiente de recursos escassos – quando os custos de transação são reduzidos, gerando incentivos para que as partes envolvidas alcancem acordos mutuamente vantajosos.

Essa lógica também pode ser aplicada ao Poder Público. Estruturas normativas capazes de reduzir custos de transação podem promover soluções mais eficientes se comparadas com as soluções impositivas, normalmente de caráter sancionatório e geradoras de questionamentos judiciais, bem como produzir mecanismos de pacificação que contem com a participação dos particulares, com incentivos para maior cumprimento ao acordo.

A partir do individualismo metodológico da Análise Econômica do Direito, não podemos esquecer que agentes públicos também são autointeressados. Desde o desenvolvimento da Escola da Escolha Pública, cujos principais expoentes incluem James Buchanan e Gordon Tullock, com a obra *O cálculo do consenso*, publicada originalmente em 1962, os fenômenos do poder e das instituições políticas foram observados “sem romance”, passando pelas mesmas lentes teóricas da tomada de decisão racional e da maximização de utilidades, tradicionalmente aplicadas aos agentes econômicos.

A Escolha Pública permite questionar a visão idealizada do regulador e dos tomadores de decisão pública como agentes sempre benevolentes, plenamente informados e tecnicamente capacitados para adotar decisões exclusivamente voltadas ao interesse público. Tais provocações acendem o sinal de alerta de que os agentes públicos se comportam, em boa parte das vezes, a partir do sistema de incentivos contidos nas normas, e não em sua benevolência intrínseca. Com essa visão realista, observamos como as instituições são construídas e como se dá o *law enforcement*.

Como é inerente a qualquer corte metodológico, a realidade se apresenta mais complexa. O mundo do dever ser, decorrente das construções normativas – sejam elas os estatutos, sejam elas as razões de decidir extraídas das decisões judiciais que passariam a compor os precedentes – passa inevitavelmente pelo crivo do mundo do ser, de como as pessoas



efetivamente se comportam e como os seres humanos serão mais ou menos responsivos aos estímulos da norma jurídica, por isso a importância de modelos teóricos de base realista, embora reconhecendo suas limitações intrínsecas.

Assim, as abordagens interdisciplinares, como as propostas, podem enriquecer a compreensão dos fenômenos jurídicos, seja para se problematizar as possíveis formas de intervenção do Estado (análise normativa), seja para verificar se as opções normativas adotadas terão, de fato, aptidão de produzir os fins que elas preconizam (análise positiva) a partir de modelos realistas da ação humana.

Sob tais perspectivas teóricas e valendo-se do método dedutivo para interpretar as realidades institucionais brasileiras, pensar na contribuição efetiva das soluções consensuais para o enfrentamento dos problemas nacionais deixa de ser nutrir meras expectativas nas boas intenções dos envolvidos para canalizar reflexões sobre como estruturar normativamente tais mecanismos e monitorar seus resultados, retroalimentando de forma contínua o processo de aperfeiçoamento das instituições e das práticas negociais.

Não faltam razões jurídicas e econômicas para que as soluções consensuais avancem. Só que, conforme o ditado popular, “o diabo se encontra nos detalhes”. Mais do que enunciar boas intenções, os métodos de investigação juseconômicos vão lançar um olhar sobre o sistema de incentivos criados pelas normas e avaliar se tais incentivos se alinham com os objetivos declarados. A estrutura institucional, que irá influenciar diretamente o comportamento dos agentes públicos e privados envolvidos nas soluções consensuais, terá um peso relevante para o sucesso ou o insucesso das soluções negociadas, por isso a importância de arranjos normativos eficientes.

Tais reflexões são particularmente sensíveis em um país como o Brasil, com um vasto histórico de patrimonialismo, clientelismo, desmandos e oportunismos amplamente registrados na historiografia e em obras de corte sociológico e político, como *Coronelismo, enxada e voto*, de Vitor Nunes Leal, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, de Raymundo Faoro, *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, muitas de tais práticas ainda presentes no imaginário e nas condutas de atores políticos e econômicos em solo nacional, o que reforça a necessidade de uma abordagem realista, sem romantizações sobre o nascente consensualismo no aparato estatal brasileiro.

3 **Equilíbrio entre pragmatismo e legalidade. Um olhar sobre a experiência do Tribunal de Contas da União na IN-TCU nº 91/22**

Para enfrentar essas inquietações, será adotado como referência o modelo de consensualismo do Tribunal de Contas da União na IN-TCU nº 91/22, por ser o que apresenta ampla disponibilidade de informações. Além disso, o compromisso assumido pelo Tribunal de Contas da União de contínuo aprimoramento do normativo e das práticas internas de consensualismo já permitiu diversas rodadas de reflexões internas, com ao menos uma revisão do normativo já realizada desde sua edição.

Definido o modelo do TCU como parâmetro de análise, ter o tema regulado em ato normativo é um primeiro passo relevante. Trata-se de uma afirmação aparentemente óbvia, mas não é. Embora haja os autorizativos legais de natureza geral presentes no sistema jurídico que garantam eficácia imediata do uso das soluções consensuais, conforme pontuamos, pensar em uma estrutura normativa do próprio Tribunal de Contas para a regulação de seus processos dialógicos é salutar para se garantir previsibilidade do *iter* procedimental, evitando-se com isso soluções *ad hoc* que possam ser consideradas não isonômicas ou que desandem por caminhos não antevistos, afetando a percepção dos agentes envolvidos.

Além disso, sob a ótica institucionalista, normas criam constrangimentos ao comportamento dos agentes,⁶ reduzindo a complexidade do mundo e os custos de transação (caso a norma seja bem estruturada). Sem um procedimento previamente delineado, torna-se difícil uma análise precisa do custo-benefício de se iniciar negociações com o Poder Público, além de incentivar o arbítrio estatal.

Nesse contexto, regras de legitimidade para propor as soluções consensuais⁷ e regras mínimas de admissibilidade⁸ são salutares, a partir de uma visão realista sobre as capacidades operacionais reduzidas dos Tribunais de Contas, que não podem ser transformados em balcões de soluções de questões de menor monta. Ao contrário, as Cortes de Contas podem incentivar que as próprias estruturas administrativas, em especial as advocacias públicas, sejam dotadas de mecanismos consensuais de resolução de conflitos.

Nesse contexto, a opção adotada pelo TCU foi filtrar conflitos de maior complexidade e impacto social, normalmente sobre disputas multifacetadas envolvendo órgãos federais, agências reguladoras e particulares. As principais experiências acumuladas até o momento trataram principalmente de intrincadas questões sobre concessões públicas, cujos impasses vinham se mantendo há anos, com desdobramentos em litígios judiciais, administrativos e ineficiências na prestação de serviços públicos.

Detalhes operacionais sobre a composição das comissões de solução consensual, com a participação de representantes das unidades técnicas do TCU, inclusive da área afim,⁹ e o modo como se dará a formação do consenso e manifestação obrigatória do Ministério Público de Contas trouxeram incentivos para a atuação crítica de atores internos da Corte Federal de Contas.

A dupla participação das unidades técnicas do TCU por meio da Secretaria de Soluções Consensuais e da unidade de auditoria temática garante duas finalidades: de um lado a mentalidade mediatória, flexível, focada no diálogo e nos aspectos psicológicos da gestão

⁶ Nesse sentido, North (1991): "Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)". Em uma tradução livre: Instituições são restrições (ou constrangimentos) criadas pelos seres humanos que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), quanto em regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade).

⁷ Art. 2º da IN-TCU nº 91/2022.

⁸ Arts. 2º a 5º da IN-TCU nº 91/2022.

⁹ Art. 7º da IN-TCU nº 91/22.



do conflito. De outro, o conhecimento do histórico do problema, da jurisprudência do TCU e muitas vezes do comportamento do agente privado, evitando-se que as soluções consensuais sejam cooptadas de forma oportunista, em verdadeiro *by pass* às soluções tradicionais, como a imposição de sanções, caducidades de contratos, relitações ou o encaminhamento por meio de políticas públicas.

Além disso, a manifestação das unidades técnicas do TCU deverá ser contemplada no relatório da comissão de solução consensual, conforme a estrutura de governança tradicional da Corte Federal de Contas, ou seja, contará com a opinião do auditor, do diretor e do secretário,¹⁰ o que é salutar para publicizar divergências e debates internos, enriquecendo o insumo principal das tratativas, que é a informação.

De igual forma, o crivo independente do *Parquet* especializado¹¹ traz um olhar de fora da comissão e com os conhecidos incentivos institucionais decorrentes da independência funcional, distante dos agentes imersos nas sessões de negociação.

Portanto, há um enquadramento institucional claro, desde a admissibilidade da solução consensual, sua tramitação com a participação ativa das unidades técnicas do TCU, juntamente com representantes do Poder Público e do particular interessado, imposição de prazo para conclusão das negociações e incentivo ao *accountability* pelo Ministério Público de Contas.

Tais estruturas normativas têm criado incentivos para que as tratativas e os relatórios produzidos “tragam à mesa” o máximo possível de variáveis, a fim de que a vantajosidade do acordo possa ser escrutinada em seus mínimos detalhes, com alternativas e cenários, para que tais acordos encontrem legitimidade social pelos seus próprios fundamentos e pelos seus futuros resultados. Só se pode falar em acordo vantajoso quando há a comparação com os cenários antevistos, o que é fomentado por esse arranjo normativo.

3.1 A questão da assimetria informacional e da redução dos custos de transação

Um aspecto relevante para a Análise Econômica do Direito é a avaliação dos custos de transação, que seriam todos os fatores que geram impedimentos ou fricções adicionais à negociação, sendo provavelmente exitosas (no sentido da alocação ótima dos recursos escassos) as tratativas que tiverem custos de transação iguais ou próximos a zero, porque geradoras de incentivos para que as partes em litígio cheguem a um acordo, alocando de forma eficiente suas utilidades. Assim, tais custos de transação precisam ser reduzidos¹² para que seja possível a negociação.

¹⁰ Art. 7º, §6º, da IN-TCU nº 91/2022.

¹¹ Art. 8º da IN-TCU nº 91/2022.

¹² “Diz-se reduzir os custos de transação, pois é óbvio que, na prática, não é possível eliminá-los completamente. Mas, se os custos permanecem elevados, inúmeras transações não chegarão a ser iniciadas ou concluídas, o que acabará

Desde as obras seminais de Ronald Coase (1960),¹³ os custos de busca da informação, custos de barganha e decisão, bem como os custos de monitoramento e cumprimento têm estado no centro dos debates da Nova Economia Institucional. Sob tal aspecto, uma estrutura normativa voltada às soluções consensuais nos Tribunais de Contas deve ter como foco relevante a redução de tais custos de transação. Mas na prática, como isso pode ocorrer?

De um lado, os formuladores de decisão devem ter em mente um modelo que equilibre na balança a formulação de procedimentos mínimos para incentivar tratativas seguras e eficientes, mas sem a criação de excessos de burocracia, dificultando a barganha, envolta em ares de informalidade e oralidade. A ideia é a facilitação das negociações diretas, de forma transparente e segura, reduzindo os custos da resolução do problema, e não as tornando ainda mais difíceis e custosas.

Entra em debate a questão informacional. A informação é o insumo mais relevante para as negociações. Cada parte detém dados preciosos sobre o problema, e fazer com que tais informações sejam trazidas para o debate e circulem livremente é um dos grandes desafios. Se isso ocorrer de maneira eficiente, aumenta-se a probabilidade de que uma solução negociada será mais eficiente do que a solução adversarial, tendo em vista que as variáveis serão mais bem debatidas e escrutinadas diretamente pelas partes envolvidas no conflito.

O problema da assimetria da informação¹⁴ ocorre quando esse tijolo fundamental das negociações é desigual, ou seja, uma parte tem mais informação que a outra e, para piorar, pode não querer compartilhá-la, assumindo posturas pouco cooperativas, com a retenção desse recurso estratégico, gerando desequilíbrio entre as partes e potenciais ineficiências no acordo.

Conforme mencionado anteriormente, um arranjo normativo pode criar incentivos para que a informação seja a mais ampla possível e disponível para as partes em negociação. Pensar em garantir a natureza sigilosa das tratativas, por exemplo, embora o resultado das soluções consensuais e os seus fundamentos sejam todos públicos, em razão da preponderância do princípio constitucional da publicidade, pode reduzir o receio de que informações estratégicas sejam devassadas.

Documentos que sejam legalmente resguardados como sigilosos, como aqueles protegidos por sigilo comercial, industrial, questões empresariais sensíveis, fatos que podem constituir assunção de responsabilidade, todos eles podem e devem ser protegidos por meio do instrumento jurídico bem conhecido da realidade anglo-saxônica, que é o *non disclosure agreement*, ou acordo de não divulgação ou acordo de confidencialidade. Por meio desse

por afetar o bem-estar da sociedade". Trecho do estudo introdutório para a edição brasileira de *A firma, o mercado e o direito*, de Ronald Coase (2022), por Antonio Carlos Ferreira e Patrícia Cândido Alves Ferreira.

¹³ Para conferir em português: Coase (2022).

¹⁴ "Quando tratamos de situações de assimetria de informação, estamos tratando precisamente de casos em que o nível de informação entre os entes não é simétrico, é desigual, ou seja, uns tem mais informação do que outros" (YEUNG; CAMELO, 2025, p. 104). Os autores ainda distinguem a assimetria de informação da imperfeição de informação, fenômeno que é inerente às limitações cognitivas humanas.



simples pré-acordo, as partes têm a garantia jurídica de que poderão de fato trazer à mesa de negociação as informações relevantes para a construção de um acordo. Sem ele, paira sempre o risco de utilização oportunista dessas informações, gerando o incentivo para a retenção informacional.

Mas tais acordos de confidencialidade não são garantia, por si só, de ampla circulação da informação. Das experiências que vêm sendo acumuladas pelo TCU, a exigência de que as solicitações de solução consensual sejam acompanhadas de pareceres técnicos e jurídicos é fundamental para que as tratativas sejam eficientes, com baixos custos de transação, permitindo o cotejo com os dados trazidos pelos particulares.

Sob tal ótica, os Tribunais de Contas devem exigir que as solicitações de soluções consensuais sejam previamente bem instruídas, com o máximo de insumos possível, para que os negociadores públicos estejam munidos dos elementos necessários a construir uma solução eficiente, reduzindo a assimetria informacional que pode ocorrer em determinados casos, em que o particular, principalmente quando se trata de questões envolvendo grandes empresas e contratos de concessão, detém de fato a maior parte das informações relevantes.¹⁵

Há também aspectos comportamentais que fomentam tal ambiente colaborativo informacional. O primeiro deles é a construção efetiva da boa-fé objetiva entre os participantes da comissão. O acordo de confidencialidade é o primeiro passo para isso. Mas também a postura horizontalizada, de diálogo, de escuta empática, de real abertura para as necessidades e expectativas das partes, pode contribuir para que os envolvidos se sintam confiantes em compartilhar as informações mais sensíveis e que podem ser decisivas para um bom acordo. Essa iniciativa deve partir do negociador público, deixando de lado posturas inquisitoriais, tons de ameaças e pressões excessivas, fomentando o ambiente de colaboração, mesmo diante de interesses claramente contrapostos.

3.2 Mentalidade mediatória e sua inserção nos paradigmas tradicionais do direito público brasileiro

Portanto, além das estruturas normativas e seus incentivos institucionais voltados à facilitação das negociações por meio da redução dos custos de transação, gerando previsibilidade do procedimento e do fluxo da informação, os aspectos comportamentais nos processos mediatórios¹⁶ são igualmente relevantes para o seu sucesso, não adiantando

¹⁵ Conforme se verá adiante, acerca da noção econômica de captura, advinda da teoria da regulação de Stigler (1971), os agentes econômicos são de fato detentores do maior volume informacional e por isso seus interesses podem capturar o Estado, de maneira que se torna desafiador estruturar os incentivos para que tais informações sejam trazidas à mesa pelo agente privado, reduzindo as ações ocultas (*hidden actions*) e os atributos ocultos (*hidden attributes*), conforme trazido por Yeung e Camelo (2025).

¹⁶ Adotamos aqui o conceito de mediação trazido pelo parágrafo único do art. 1º da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no

“colocar remendo novo em pano velho”,¹⁷ de maneira que mentalidades refratárias ao modelo fatalmente jogariam por terra os incentivos trazidos pela norma.

É inegável que a mentalidade rígida e impositiva típica do exercício tradicional dos poderes e competências administrativas, decorrentes de nossa herança do direito administrativo francês, cede em direção à construção dialógica, horizontalizada, criativa, a partir de um ambiente flexível, aberto às percepções, visões e interesses envolvidos, com a finalidade de resolver uma disputa ou de evitar a sua instalação.

Há quase vinte anos,¹⁸ conflitos entre órgãos, entes da Administração federal e particulares – como prestadores de serviços, destinatários de políticas regulatórias e até mesmo cidadãos usuários de serviços públicos – têm sido analisados e resolvidos por meio de soluções consensuais na esfera federal, por diversas vezes sendo utilizadas técnicas típicas da mediação, em que um terceiro desinteressado conduz tratativas para que as partes em conflito restabeleçam o diálogo e sejam capazes de estruturar seus interesses, perceber de forma empática os interesses da parte contrária e assim iniciar uma negociação, na conhecida mentalidade ganha-ganha.

Adentra, portanto, na prática pública uma nova mentalidade, firmada em bases psicológicas de gestão de conflitos, a partir de uma visão pragmática, em que as partes passam por fases estruturadas e progressivas voltadas à autopercepção de suas posições, evoluindo para a compreensão dos interesses subjacentes, bem como assumindo certa flexibilidade na barganha em torno de pontos negociáveis, para que soluções possam ser construídas de forma concertada.

Tais construções dialógicas se dão sob pressupostos plásticos, ou seja, precisam assumir premissas de que soluções criativas são possíveis, a partir da ótica pragmática da obtenção de ganhos mútuos e evitação do prolongamento do conflito.

Não há nenhum reparo a que tais cálculos racionais entrem na equação do processo de tomada de decisão do gestor público e passem a fazer parte do ferramental dos Tribunais de Contas. Ao contrário, em boa hora tais questões passam a fazer parte da agenda pública, sob os ares do pragmatismo trazidos pelas inovações da Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

As estruturas argumentativas tradicionais do direito administrativo, como a supremacia do interesse público e o uso alargado das prerrogativas estatais, com suas fórmulas abstratas, vêm pouco a pouco cedendo espaço. O véu dos ritualismos e do direito administrativo

âmbito da administração pública: “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

¹⁷ A expressão “remendo novo em pano velho” tem origem bíblica e aparece nos evangelhos (Mateus 9:16, Marcos 2:21 e Lucas 5:36). Ela é usada por Jesus como metáfora para ilustrar a incompatibilidade entre o novo e o velho, especialmente no contexto de práticas religiosas e espirituais.

¹⁸ Por meio da Portaria nº 1.281/2007, portanto ainda com uma base institucional frágil, a Advocacia-Geral da União, de forma precursora, instituiu uma câmara de conciliação e arbitragem na Administração Federal, vindo a receber suporte legal direto, anos mais tarde, com a Lei nº 13.140/2015.



guardião do supremo interesse público vai cedendo para uma visão realista e pragmática do que seja governar, gerir e tomar decisões.

Consequencialismo, Análise Econômica do Direito, sensibilidade aos interesses dos particulares, que ao fim e ao cabo colaboram com o Poder Público e precisam encontrar um ambiente de estabilidade e previsibilidade para o sucesso das parcerias firmadas com o Estado, análise de impacto regulatório,¹⁹ enfim, tais vetores vêm se tornando de uso corrente nos processos decisórios públicos brasileiros e que bom que assim seja, tendo em vista as tão conhecidas e malfadadas falhas de governo, que não levam em contas seus impactos econômicos e sociais.

Conforme comentamos, escolas específicas interdisciplinares entre o direito e a economia tentam lançar um olhar realista sobre os fenômenos estatais a partir da simples lógica que os agentes públicos (sejam os agentes políticos, seja a burocracia estatal) não são seres desinteressados, completamente imbuídos de espírito público, voltados à satisfação dessa abstração chamada interesse público. Há, em verdade, uma multiplicidade de interesses que, dentro de um sistema democrático, são legítimos e que se entrecrocavam nas arenas de poder, buscando assim influência nos processos de tomada de decisão do Estado.

O contraponto a essa benfazeja tendência é que, em nenhum momento, se pode abandonar o papel do direito, em sua acepção liberal clássica, de contenção do exercício do poder, de limitação do arbítrio e dos privilégios, protegendo direitos fundamentais.

Como conciliar tais discursos: de um lado o pragmatismo, focado na busca de soluções eficientes, que tragam resultados úteis para uma sociedade carente por transformações econômicas e sociais, com a necessária controlabilidade e transparência das negociações travadas em soluções consensuais, em que normalmente se colocam questões complexas que exigem o equilíbrio, na balança decisória, de uma série de vetores constitucionais e legais?

4 O lado sombrio do pragmatismo. Ativismo e riscos democráticos

Não negamos que a visão prática na aplicação do direito e na solução dos conflitos é salutar para a realidade brasileira. Por muitas décadas, o ensino e a prática jurídica, com consequências na realidade da Administração Pública, foram permeados por usos argumentativos abstratos, muitas vezes descolados da vida real.

¹⁹ Embora a Lei nº 13.874/2019, chamada de Lei da Liberdade Econômica, ainda possa ser considerada de baixa eficácia, seu art. 5º expressamente traz a análise de impacto regulatório como uma premissa relevante para certas decisões públicas, conforme dicção expressa do texto legal: “As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico”.

A influência da Análise Econômica do Direito e de outras abordagens interdisciplinares tem sido salutar nessa jornada, permeando a ciência jurídica de reflexões sobre meios e fins, escassez e escolhas alocativas, incentivos comportamentais e a importância das normas em gerar cálculos racionais nos processos de tomada de decisão.

Inclusive, o gestor público já não pode mais conduzir seus processos de tomada de decisão escondido em “valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, conforme preceitua o art. 20 da LINDB.

Contudo, nem tudo é eficiência econômica. Parte importante dos processos públicos de tomada de decisão está relacionada com a legitimidade, prestação de contas e controlabilidade. Outros valores entram em cena e são igualmente albergados pelo sistema jurídico, ainda que gerem custos adicionais à sociedade, que em última análise banca todo o aparato estatal.

Se por um lado soluções ótimas são bem-vindas, elas precisam se dar sob o quadro geral da legalidade, na perspectiva das decisões fundamentais democráticas, de forma que o aparelho burocrático estatal, nos processos dialógicos e mediatórios, não se autonomize e passe a trilhar caminhos distantes das grandes decisões do Parlamento.

Tais questões possuem interface com temas candentes, como o ativismo²⁰ e os riscos democráticos decorrentes de esferas de poder pouco sujeitas ao *accountability* democrático.

Nesse contexto, regras legais não podem ser apontadas como óbices para a construção de soluções consensuais, justamente porque essas soluções só podem ser construídas dentro do quadro geral de legalidade. Não sendo assim, ter-se-á um poder sem controle, à margem do Estado de Direito, sustentado em resultados, mas dissociado dos processos de legitimação democrática.

E mais. Muitos dos discursos de que a aplicação da lei é um entrave para as soluções de problemas brasileiros acabam escamoteando as verdadeiras ineficiências da máquina pública relacionadas a processos decisórios, regulatórios e administrativos, além de culturas organizacionais disfuncionais. Por outro lado, os marcos legais, se de fato causadores de ineficiências, precisam ser debatidos e apresentados aos foros decisórios próprios, que são o Poder Legislativo e o Poder Executivo, que detêm as competências necessárias às reformas legislativas.

Mesmo que preservando sua neutralidade em relação às partes presentes na mesa de negociação, o mediador público por vezes chama as partes para a realidade, para a factibilidade de suas pretensões e para o exercício empático de outras perspectivas que

²⁰ “É possível dizer que já na metade dos anos 90 os sintomas desse neoprotagonismo começaram a aparecer. Não no sentido de uma efetiva judicialização da política, mas sim na implementação de ativismos judiciais. Como é sabido, um dos problemas da doutrina constitucional e da própria jurisprudência é não fazerem, até hoje, a devida distinção entre a ativismo e judicialização, o primeiro sempre deletério e prejudicial à democracia, porque *behaviorista*, e o segundo sempre contingencial, dependendo das competências e incompetências dos demais poderes” (STRECK, 2018, p. 6). O autor prossegue, no mesmo trecho, com a proposta de uma fórmula para tal distinção: “se se está diante de um direito fundamental com exigibilidade, se o atendimento a esse pedido pode ser, em situações similares, universalizado – quer dizer, concedido às demais pessoas – e se, para atender aquele Direito, está-se ou não fazendo uma transferência ilegal-inconstitucional de recursos, que fere a igualdade e a isonomia”.



talvez não tenham sido trazidas, de maneira que se apresenta como um grande desafio para o mediador público apresentar à pauta de discussões os vetores legais que balizam o tema, de forma que as soluções construídas insiram na equação os problemas jurídicos, assim como os problemas técnicos e econômicos.

É exatamente nesse aspecto que consideramos oportuno que o mediador público traga provocações e reflexões para as partes em negociação acerca dos vetores legais e regulamentares que circundam a temática, contribuindo na busca de soluções que acomodem também as questões jurídicas, além de não contribuir para a ineficácia de mecanismos institucionais sancionatórios e retributivos.

Portanto, ainda que a mediação incentive certa mentalidade criativa, suscitando que as partes apresentem soluções “fora da caixa”, ao final todas as alternativas postas na mesa precisam passar pelo teste da conformidade com o ordenamento jurídico, mesmo porque a consensualidade na Administração Pública não é panaceia para a completa liberdade na construção de soluções acordadas.

Tais cuidados mitigariam o risco de que as soluções consensuais se tornem espaços de poder imunes ao controle, passando ao largo da função de contenção exercida pelo ordenamento jurídico, evitando assim mais uma frente de ativismo em um país já consternado por extravasamentos das esferas de atuação dos poderes centrais e por conflitos institucionais. O que se espera é que, à bagagem tradicional da *civil law*, possam ser agregados novos instrumentos analíticos, de mentalidade e de práticas públicas, e não o desenvolvimento de técnicas de solução de problemas à margem do ordenamento jurídico.

Na estrutura normativa da IN-TCU nº 91/2022, a presença das unidades de auditoria do TCU, a manifestação do Ministério Público de Contas e o debate em Plenário pelos ministros são importantes incentivos institucionais para que tais questões entrem na equação da solução consensual. Além disso, nos casos que pudemos acompanhar conduzidos pelo Tribunal de Contas da União, os riscos jurídicos nos parecem que estão sendo enfrentados e encaminhados, embora algumas práticas discursivas de alguns atores tenham apontado o sistema legal como um entrave para os resultados econômicos pretensamente ótimos. Não há assim otimização econômica ao largo do sistema jurídico.

4.1 Atenção às externalidades e aos riscos democráticos

Outro aspecto que já vem sendo debatido é que o mediador público não pode deixar de estar sensível às externalidades²¹ das soluções criadas, afetando outros atores sociais estranhos ao processo mediatório, a fim de que os acordos construídos em um ambiente de confidencialidade, a portas fechadas, não alheiem a sociedade. Pode-se pensar em uma

²¹ Efeitos colaterais que trazem “[...] impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar dos que estão próximos” (MANKIW, 2009, p. 11; 151).

equação simples: quanto maior o impacto social da solução consensual, maior deve ser a preocupação com sua legitimação democrática.

Tais questões não passaram ao largo das últimas soluções consensuais apreciadas pelo TCU em matérias regulatórias, que possuem impactos sobre usuários de serviços públicos, exigindo a realização de audiências públicas para legitimar democraticamente os acordos construídos,²² colhendo-se percepções e sugestões. Podemos nominar assim, tal questão, como risco de legitimidade democrática.

Embora a exigência de participação social não esteja prevista normativamente, passou a ser incorporada na prática do TCU como condicionante aos acordos que envolveram a reformulação de contratos de concessão. Mais recentemente, têm sido realizados painéis de referência com atores sociais, também com a finalidade de ampliação dos debates e legitimação democrática. É possível que em breve tais mecanismos sejam incorporados ao normativo do TCU.

Outra cautela que entendemos deva entrar no “radar” da equipe pública de mediação, conforme comentado, é como o acordo afeta o sistema geral de incentivos trazidos pelo ordenamento jurídico. Nos grandes casos que temos observado na prática do TCU nos últimos três anos, esse é um tema deveras sensível e que precisa ser debatido.

Quais seriam os possíveis impactos dos acordos sobre as expectativas e os comportamentos futuros dos demais agentes submetidos aos instrumentos de aplicação da lei? Será criado o risco moral²³ de que os agentes econômicos esperem, no futuro, se valer de soluções consensuais, afrouxando seus comportamentos no cumprimento das leis, conforme já ocorre em outras searas, como a tributária, em que é sabido que muitos empresários postergam o pagamento de impostos esperando uma nova rodada de negociações de passivos tributários?

Os atores públicos envolvidos nas soluções negociais, embora formalmente desinteressados no resultado do acordo, não podem esquecer, conforme já dito, que agentes econômicos reagem aos incentivos institucionais (regras, processos decisórios, probabilidade de sanções, culturas institucionais).

Por outro lado, as soluções consensuais nos Tribunais de Contas precisam levar em consideração quais são as sinalizações que são passadas aos agentes econômicos e à sociedade em geral, a fim de serem problematizados os possíveis impactos sobre os sistemas de incentivos fixados pelo ordenamento jurídico e pelas práticas das instituições públicas.

Dessa forma, soluções excessivamente customizadas podem levar a comportamentos oportunistas, tema que já vem sendo debatido nas mediações técnicas conduzidas pelo TCU.

²² Acórdãos nºs 431/2025-P; 219/2025-P; 199/2025-P; 2.434/2024-P; 601/2023-P.

²³ “Em outras palavras, o aumento do grau de segurança no qual um agente acredita operar pode levá-lo a agir de forma mais ousada e temerária, colocando em risco a estabilidade de uma atividade” (SANDRONI, 2006, p. 576). De igual forma, “[...] a parte cujas ações não podem ser observadas tem incentivos para mudar seu comportamento ao longo do tempo em prejuízo da parte que não consegue bem monitorar as ações da primeira” (YEUNG; CAMELO, 2025, p. 106).



Mecanismos consensuais não podem ser utilizados para cancelar condutas sistematicamente ilícitas ou comportamentos não baseados em boa-fé objetiva.

Tais cautelas na condução das mediações no seio da Administração Pública sinalizariam aos interessados que comportamentos oportunistas não serão (ou não deveriam ser) tolerados, mantendo hígidos os conjuntos de incentivos presentes nos sistemas punitivos tradicionais.

4.2 Problemas de agência e risco de cooptação dos mediadores públicos

Além do risco jurídico e do risco de legitimidade democrática, há o contínuo risco de captura institucional²⁴ ou mesmo de cooptação econômica do mediador público, fragilizando a integridade do processo, o que pode ser sintetizado no clássico problema de agência.

Os Tribunais de Contas e o Estado em geral têm a pretensão de que tais soluções consensuais tragam benefícios líquidos para a sociedade, resolvendo algum problema complexo a partir de tratativas realizadas por representantes do Poder Público. Como garantir que tais “agentes” estejam de fato na representação dos melhores interesses do “principal”,²⁵ que em última análise é toda a sociedade? Como incentivar tal alinhamento de interesses?

Não estamos aqui a falar necessariamente de corrupção, desvio comportamental sancionado pelo sistema jurídico e passível de acionamento das instituições de *law enforcement*, embora seja um problema real. Estamos a falar do risco de excesso de proximidade dos mediadores públicos, em médio e longo prazo, com os atores econômicos, e dos riscos inerentes aos relacionamentos firmados ao longo de meses em rodadas de negociação.

Valemo-nos novamente da Teoria da Escolha Pública, cujo pensamento econômico utiliza lentes realistas sobre o fato de que agentes públicos são seres interessados, seja

²⁴ Dois sentidos para o termo “captura” podem aqui ser trazidos. No sentido da teoria econômica da captura, a partir do seminal texto *The Theory Economic of Regulation*, de 1971, de George Stigler, o autor demonstra como agências reguladoras, criadas para proteger o interesse público, acabam sendo influenciadas ou “capturadas” pelos próprios setores que deveriam regular, a partir de uma lógica econômica de oferta e demanda pela regulação. Talvez esse seja um dos sentidos mais interessantes para o presente texto, tendo em vista os riscos de que os Tribunais de Contas, com mandato constitucional para exercer controle externo da Administração Pública, acabem por ser chamados a participar, nas soluções consensuais, em decisões estratégicas e resolver problemas e impasses da Administração, vindo a ser excessivamente influenciados pelas demandas e agendas do Poder Executivo e do setor empresarial. Não desconhecemos que há um sentido corrente no âmbito do direito administrativo, de sinal por completo negativo, também no âmbito das agências reguladoras, que envolve a influência indevida dos setores regulados sobre as agências, inclusive com riscos de desvios de condutas, corrupção e do conhecido fenômeno da “porta giratória” nas agências reguladoras, o que acaba voltando a ter relação com a teoria da captura de Stigler.

²⁵ “O problema de agência ocorre, normalmente em situações com algum relacionamento contratual, direto ou indireto. Um ‘principal’ tem algum objetivo econômico, mas para atingi-lo precisa contratar ‘agentes’ para ajudá-lo. O problema surge quando o(a) agente contratado(a) tem objetivos diferentes do seu principal. Como consequência, as ações daquele(a), que são ocultas, levam a resultados que não interessam ou até mesmo prejudicam seu principal” (YEUNG; CAMELO, 2025, p. 105). Tal conceito econômico é aplicado nos mais diversos contextos, inclusive nas instituições públicas, trazendo os debates sobre alinhamentos e desalinhamentos de interesse entre principais e seus agentes.

em suas evoluções de carreira, seja em oportunidades de ampliação de influência e poder, ocorrendo isso tanto na esfera política quanto na esfera da burocracia estatal.

É preciso, assim, deitar um olhar com total clareza para o fato de que mediadores públicos e outros representantes do Estado irão estabelecer relações, ao longo talvez de meses de rodadas de diálogo, com agentes econômicos de peso em certos processos mediatórios. O ambiente de frenesi em torno do consensualismo pode gerar incentivos para a construção de reputações de agentes públicos como grandes resolvidores de problemas, quando em verdade podem estar ocorrendo maus acordos, sob as perspectivas administrativa, econômica ou jurídica, ou simplesmente podem ser construídos, consciente ou inconscientemente, vieses e inclinações indevidas a agendas do Poder Executivo e do setor empresarial, quando em verdade os Tribunais de Contas deveriam atuar na tentativa de equilibrar na balança tais interesses, a partir de perspectivas de legalidade, legitimidade e eficiência, grandes parâmetros constitucionais para o controle, conforme arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal de 1988.

Grandes interesses econômicos precisam ser endereçados de forma republicana e transparente, além de conciliados com outros interesses de grupos e da sociedade em geral. Exigências de padrões éticos e de acompanhamento de tais mediadores públicos trarão um novo espaço de importantes discussões para a segurança, a integridade e a legitimidade dos processos mediatórios.

Ocorre que, mais do que pensar nos tradicionais mecanismos de controle sobre o comportamento dos agentes públicos, as reflexões ora trazidas centraram-se na própria estrutura de incentivos fixados na norma para que as tratativas evoluam de forma a reduzir custos de transação e fornecer ao debate as melhores informações possíveis, a fim de que as partes tenham condição de construir soluções que convirjam para padrões esperados de eficiência, legalidade e vantajosidade.

5 Considerações finais

A fase institucional atual é de regar e cuidar bem do jardim do consensualismo e das boas práticas mediatórias no seio do Estado brasileiro, de forma que os aparatos institucionais sejam aperfeiçoados e a mentalidade correta seja desenvolvida no âmbito da Administração Pública.

Nesse contexto, redução de custos de transação e tratamento das assimetrias informacionais são tópicos essenciais para a construção normativa de modelos consensuais eficientes.

No entanto, refletimos que a legitimação da mediação pública se faz tanto pelo processo transparente, impessoal, objetivo, eficiente, quanto pelos resultados, que devem ser devidamente explicados para a sociedade a partir de parâmetros objetivos, percebidos como vantajosos. Como dito anteriormente, se afastar de tal preocupação pode queimar na largada o uso das soluções consensuais, colocando dúvidas sobre sua aceitabilidade no cenário institucional brasileiro.



Nenhum agente público pode adentrar tais espaços mediatórios, sobretudo quando presentes grandes interesses, de forma inocente, sem uma visão clara do conflito, dos atores envolvidos e das perspectivas do caso.

Conhecer as suscetibilidades e ineficiências do aparato estatal brasileiro é igualmente importante, para que as mediações públicas não se tornem “mundos de Poliana”, em que simplesmente se ignoram os aspectos negativos da realidade estatal brasileira ou se passa uma borracha em passados de más-condutas, de comportamentos oportunistas e pouco colaborativos de agentes privados com o Estado.

Em que medida as ineficiências do próprio Estado estão gerando a percepção de que o acordo é favorável, ante as tradicionais vias punitivas e ressarcitórias, administrativas e judiciais?

Enfim, não obstante as reconhecidas limitações metodológicas de quaisquer cortes teóricos utilizados, como o presente, focado essencialmente nas ferramentas analíticas da *Law & Economics*, e considerando não se tratar de uma pesquisa empírica, mas de estudo qualitativo a partir de uma análise dedutiva, são complexas questões que não podem ser ignoradas pelos Tribunais de Contas nessa nova seara e que merecem reflexões acadêmicas e das próprias organizações públicas, a fim de que os espaços consensuais não sejam capturados por um discurso de que “é melhor um mau acordo do que uma boa briga”.

A partir de uma análise normativa, viu-se como as práticas de consensualismo devem ser cercadas em cautelas envolvendo as balizas do ordenamento jurídico, a fim de que os espaços de negociação não se tornem ambientes de poder imunes ao *accountability* democrático.

Igualmente foi pontuada a necessária sensibilidade com as externalidades do potencial acordo, chamando-se outros atores sociais para que opinem ou participem, conforme prática que já vem sendo adotada pelo Tribunal de Contas da União, contribuindo para o reforço de legitimidade das soluções negociadas.

Por fim, foi trazido um início de discussão sobre o olhar cuidadoso que as estruturas públicas deverão ter sobre os agentes públicos envolvidos nas mediações, dados os riscos e as fragilidades decorrentes dos pontos de contato entre grandes interesses econômicos e os atores públicos.

O caminho está delineado. O consensualismo já está permeado nas mais diferentes esferas, passando pelas contratações públicas, pelas concessões, pela atuação do Judiciário e do Ministério Público, ganhando espaço também nas relações privadas, contribuindo para reduzir a cultura de litigiosidade, mesmo porque a sociedade está se dando conta de que o serviço judiciário tem dificuldades crônicas, levando em consideração o custo total associado à judicialização, os riscos decorrentes da imprevisibilidade do resultado e a própria qualidade das decisões judiciais, que cai sensivelmente quanto mais complexo é o caso.

Contudo, para que a mediação venha para ficar nos Tribunais de Contas, com resultados efetivos para a sociedade, contribuindo para resolver problemas complexos, as estruturas analíticas da *Law & Economics* apontam para a construção de boas estruturas normativas, que gerem bons incentivos, reduzam custos de transação, estimulem a

circulação da informação, criem mentalidades corretas nos agentes públicos envolvidos, cientes dos desafios e das peculiaridades envolvidos em gerir múltiplos interesses de forma democrática e republicana.

Responsible Consensualism in Audit Courts: Between Incentives and Integrity

Abstract: The article critically analyzes, based on the theoretical foundations of Law & Economics, the advancement of consensualism in Audit Courts, focusing on the experience of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) after Normative Instruction 91/2022. It seeks to reflect on the incentive systems embedded in normative arrangements, proposing a balance between legality, legitimacy, and pragmatism. Through a qualitative approach, it argues that the effectiveness of consensual solutions depends on a normative framework that reduces transaction costs and encourages cooperative behavior, without compromising legality and transparency. It warns of risks such as institutional capture and opportunism, which may undermine the integrity of the consensual process. The article highlights the importance of the technical areas of the Audit Courts, the Public Prosecutor's Office attached to the Courts, and social participation to ensure legitimacy and oversight, proposing the consolidation of a culture of responsible consensuality in Brazilian Public Administration.

Keywords: Consensualism. Public Administration. Governance. Activism. Integrity.

Referências

- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *O cálculo do consenso: fundamentos lógicos da democracia constitucional*. Tradução de Pedro Batista, Lucas Berlanza e Patrícia Corrêa. São Paulo: LVM, 2021.
- BUTLER, Eamonn. *Escolha pública: um guia*. São Paulo: Bunker, 2015.
- CALABRESI, Guido. *O futuro do direito e economia: ensaios para reforma e memória*. São Paulo: Quartier Latin, 2021.
- CAMELLO, Bradson; YEUNG, Luciana. *Curso de Análise Econômica do Direito*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.
- COASE, Ronald. *A firma, o mercado e o direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2022. Coleção Paulo Bonavides.
- COASE, Ronald. The Problem of social coast. *The Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Prefácio de José Eduardo Faria. Posfácio de Bernardo Ricupero e Gabriela Nunes Ferreira. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O pensamento econômico em perspectiva*. Uma história crítica. São Paulo: Pioneira; Editora da Universidade de São Paulo, 1989.
- GICO JÚNIOR, Ivo T. Metodologia e epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2010.
- GUERRA, S.; PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, p. 135-169, 2018.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.



HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

NORTH, Douglas C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, out. 2004.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. 25 anos de regulação no Brasil. In: MATTOS, César (Org.). *A revolução regulatória na nova lei das agências*. São Paulo: Editora Singular, 2021. p. 528-554.

POSNER, Richard A. The Economic Approach to Law. *Texas Law Review*, n. 53, 757, 1975.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring, 1971.

STRECK, Lenio Luiz. *30 anos da CF em julgamentos*. Uma radiografia do STF. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

THALER, Richard H. *Misbehaving*. A construção da economia comportamental. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

WILLIAMSON, Oliver E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press, 1975.

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

AGUIAR, Thiago Maciel de. Consensualismo com responsabilidade nos Tribunais de Contas: entre incentivos e integridade. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 229-247, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART11.DF.



A PRESCRIÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): UM ESTUDO DE CASO DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.007/DF

Juliana da Costa Nascimento

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

Resumo: A atuação sancionatória dos Tribunais de Contas tem sido objeto de amplos debates, sobretudo no que se refere à incidência da prescrição e aos marcos temporais para sua contagem e interrupção nos processos de controle externo. Desse modo, a ausência de uniformidade jurisprudencial quanto a esses critérios tem gerado insegurança jurídica e compromete o respeito aos princípios constitucionais, em especial o da segurança jurídica. Nesse contexto, o julgamento do Mandado de Segurança nº 40.007/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF) representou um avanço importante para a análise de marcos temporais de prescrição. O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos dessa decisão no entendimento e aplicação da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas. O problema de pesquisa que orienta este estudo é: a decisão proferida no MS nº 40.007/DF influenciou a forma como os Tribunais de Contas analisam a prescrição? Parte-se da hipótese de que o STF, ao impor balizas mais objetivas à atuação sancionatória das Cortes de Contas, reforça a submissão dessas instituições ao Estado de Direito e à legalidade estrita. A metodologia utilizada é qualitativa, de cunho descritivo e analítico, com base em pesquisa normativa e jurisprudencial, a partir da sistematização da jurisprudência do STF e das normas internas dos Tribunais de Contas. Os resultados indicam que a decisão contribui para uma uniformização interpretativa e limita excessos punitivos, consolidando a prescrição como instrumento de garantia de segurança jurídica nos julgamentos das Cortes de Contas.

Palavras-chave: Prescrição. Tribunais de Contas. Supremo Tribunal Federal. Segurança jurídica. Poder sancionador.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentos jurídicos da prescrição no controle externo – 3 Análise do caso MS nº 40.007/DF – 4 Método de pesquisa – 5 Resultados da pesquisa – 6 Análise e discussão dos resultados – 7 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Nos últimos anos, o fortalecimento dos mecanismos de controle e a crescente demanda por eficiência na análise da gestão dos recursos públicos deram protagonismo aos Tribunais de Contas no cenário jurídico brasileiro. Esse papel ampliado, no entanto, deve ser exercido em consonância com os direitos e garantias fundamentais, especialmente os princípios do devido processo legal, da legalidade estrita, da razoável duração do processo e da segurança jurídica, pilares esses essenciais ao exercício legítimo da função sancionadora.

Nesse contexto, o debate sobre a prescrição ganha destaque no âmbito do controle externo. Vale pontuar que essa temática está positivada no art. 37, §5º, da Constituição Federal, o qual dispõe que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados

por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. A interpretação desse dispositivo tem sido objeto de importantes construções jurisprudenciais, com destaque para o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

No julgamento do Tema nº 899, com repercussão geral reconhecida, o STF adotou interpretação restritiva quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento, firmando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Essa orientação reforça a importância de respeitar os marcos legais de temporalidade, inclusive no exercício do controle externo pelas Cortes de Contas.

Com base nesse entendimento e na Lei nº 9.873/1999, o Tribunal de Contas da União editou a Resolução TCU nº 344/2022, regulamentando os prazos de prescrição para o exercício das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito da Corte, incluindo as hipóteses de interrupção, suspensão e impedimento da contagem do prazo prescricional.

Sob essa perspectiva, destaca-se o julgamento do Mandado de Segurança nº 40.007/DF, de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, como marco relevante na delimitação dos contornos temporais da atuação sancionadora dos Tribunais de Contas. Ao reconhecer a incidência da prescrição punitiva, da prescrição de ressarcimento e da intercorrente, a Suprema Corte reafirmou a aplicação do prazo quinquenal previsto na Lei nº 9.873/1999, afastando interpretações que admitiam a interrupção artificial da prescrição por atos meramente formais ou repetitivos. Tal decisão evidencia o compromisso do controle externo com a legalidade e com a segurança jurídica.

Outrossim, cabe pontuar que a temática do presente artigo tem uma relação direta com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Tendo em vista que a análise da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas, especialmente após o julgamento do MS nº 40.007/DF pelo Supremo Tribunal Federal, contribui para o fortalecimento do Estado de Direito ao estabelecer limites claros à atuação sancionatória dessas instituições e reforçar a importância da legalidade estrita, da previsibilidade e da uniformidade jurisprudencial, o estudo dialoga diretamente com as metas do ODS 16, promovendo a segurança jurídica, a transparência e o respeito aos direitos fundamentais no exercício do controle externo da Administração Pública.

Dessa forma, a consolidação da prescrição como instrumento de contenção de abusos e garantidora de estabilidade institucional alinha-se ao propósito de assegurar justiça efetiva e instituições mais justas e confiáveis.

Ademais, diante desse cenário, o presente artigo propõe-se a analisar, por meio de pesquisa normativa e jurisprudencial, os fundamentos jurídicos da prescrição no âmbito do controle externo, com especial atenção ao caso do MS nº 40.007/DF e aos limites que se impõem à atuação sancionatória dos Tribunais de Contas.



2 Fundamentos jurídicos da prescrição no controle externo

O brocardo latino *dormientibus non succurrit jus*, que pode ser traduzido como “o Direito não socorre aos que dormem”, expressa a ideia de que a inércia do titular de um direito pode ensejar a perda da pretensão de exigí-lo. Trata-se, portanto, de um princípio basilar do ordenamento jurídico, que valoriza a diligência e a tempestividade na defesa dos próprios interesses e que fundamenta, entre outros institutos, a prescrição.

Nesse contexto, a prescrição apresenta-se como um mecanismo jurídico que busca conferir estabilidade e previsibilidade às relações jurídicas. Como bem define Éric Izaccio de Andrade Campos (2007, p. 1):

A prescrição, em seu conceito mais simples, é a perda da pretensão de reparação do direito violado em face de inércia do seu titular no decorrer do prazo previsto em lei. Ou seja, perde-se o poder de exigir coercitivamente de outrem o cumprimento de uma obrigação jurídica.

Trata-se, portanto, de um instituto de natureza limitativa que impede o exercício indefinido de pretensões, preservando a confiança nas relações jurídicas e promovendo a paz social. Ao estabelecer um marco temporal para o exercício de direitos, a prescrição concretiza o princípio constitucional da segurança jurídica, cuja função é impedir que litígios se perpetuem no tempo, comprometendo a estabilidade institucional e a previsibilidade das consequências jurídicas dos atos.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2006, p. 133) leciona que a segurança jurídica consiste em um:

conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

Corroborando essa compreensão, J. J. Gomes Canotilho (2000, p. 256) destaca que a segurança jurídica é um pilar estruturante do Estado de Direito, sendo essencial para a autonomia individual e a organização da vida em sociedade:

o homem necessita de segurança jurídica para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da

ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos.

À luz desses fundamentos, entende-se que a prescrição não é apenas um instituto técnico-processual, mas sim um verdadeiro instrumento de garantia fundamental, pois a sua observância configura-se como uma condição necessária para que o Estado atue de forma previsível, proporcional e dentro dos limites do devido processo legal, especialmente quando se trata do exercício do poder sancionatório.

Desse modo, no âmbito dos Tribunais de Contas, a temática da prescrição mostra-se ainda mais relevante, tendo em vista a atuação desses órgãos no controle da gestão das finanças públicas, que inclui a possibilidade de aplicação de sanções e imputações de débito aos gestores. Nessa perspectiva, torna-se imprescindível a observância dos prazos prescricionais, a fim de assegurar a legalidade e a segurança jurídica no exercício da função de controle.

Contudo, cabe pontuar que a prescrição pode ser de pretensão punitiva, que é a perda do direito de o Estado aplicar uma sanção, ou de pretensão ressarcitória, que se compreende na perda do direito de buscar reparação por um dano causado. Acerca disso, dependendo do tipo da prescrição, o fundamento normativo pode ser diferente, conforme pontua Julival Silva Rocha (2024, p. 35):

Acerca da prescrição da pretensão punitiva, como relembra o Min. Antonio Anastasia (relator do Processo Administrativo TC-008.702/2022-5, que resultou na Resolução TCU n. 344/202216), o Plenário do TCU quando julgou o processo TC-030.926/2015-7, relativo a incidente de uniformização de jurisprudência, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, *firmou o entendimento de que a prescrição da pretensão da data do fato, com uma única causa interruptiva, que era a citação ou audiência, nos termos do seu art. 202, inciso I.*

Quanto à prescrição da pretensão rescisória, o Min. Anastasia, reportando aos estudos do Min. Raimundo Carreiro, constantes no voto que proferiu nos autos do TC-000.006/2017-3, destacou que o TCU, até o ano de 2008, tinha o entendimento consolidado de que a pretensão de reparação de dano ao erário apurado pela Corte de Contas se submetia a prazo prescricional, ou seja, o TCU entendia que a expressão “ações de ressarcimento” não alcançava os danos apurados pelos seus processos, mas apenas aqueles constituídos pelo Poder Judiciário. (Grifos nossos)

Nesse panorama, não se pode deixar de evidenciar a evolução jurisprudencial dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas União no entendimento da prescrição no âmbito das Cortes de Contas, conforme o disposto na linha do tempo elaborada pela autora:

- Até 2002 – Código Civil de 1916 e a jurisprudência consolidada no TCU

Perante a vigência do Código Civil de 1916, especialmente com base nos arts. 177 e 179, o entendimento consolidado no Tribunal de Contas da União (TCU) era o de que as pretensões de ressarcimento ao erário prescrevem em 20 anos. Contudo, esse entendimento foi reiteradamente aplicado em diversos acórdãos, como o Acórdão nº 08/1997, relatado pelo Ministro Adhemar Paladini Ghisi, e os Acórdãos nºs 11/1998, 116/1998, 210/1999 e 71/2000, todos reforçando essa diretriz jurisprudencial. No que tange à fundamentação, esta estava pautada na natureza civil da pretensão de ressarcimento e na ausência de regra específica sobre prescrição no ordenamento jurídico aplicável aos Tribunais de Contas.

- 2003 – Vigência do Novo Código Civil e mudança de entendimento no TCU

Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, em janeiro de 2003, o art. 205 passou a estabelecer o prazo de 10 anos para as ações que não tivessem prazo prescricional específico. Com base nisso, o TCU modificou sua jurisprudência e passou a aplicar o novo prazo de 10 anos às pretensões de ressarcimento ao erário. Essa mudança foi registrada, por exemplo, no Acórdão nº 1.727/2003 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com atenção à regra de transição prevista no art. 2.028 do novo Código.

- 2008 – STF afirma imprescritibilidade em mandado de segurança (MS nº 26.210/DF)

O Supremo Tribunal Federal (STF) começou a consolidar o entendimento de *imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário* com base no art. 37, §5º da Constituição Federal. Esse posicionamento foi consagrado no julgamento do MS nº 26.210/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, no qual se firmou a tese de que o Estado teria o dever permanente de ressarcir danos ao erário, independentemente do decurso do tempo.

Essa decisão teve grande impacto prático e doutrinário, sendo utilizada como fundamento para diversos julgados posteriores e para a edição da *Súmula nº 282 do TCU*, em 2010, a qual afirmou: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

- 2015 – STJ começa a divergir: aplica prescrição quinquenal do Decreto nº 20.910/1932

O entendimento do STF, no entanto, passou a ser contestado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). A partir de decisões como o *REsp nº 1.480.350/SP* e o *REsp nº 1.464.480/RS*, as turmas de direito público do STJ passaram a afirmar que *os processos administrativos dos Tribunais de Contas não poderiam ser enquadrados como “ações de ressarcimento”* no sentido judicial da exceção prevista no art. 37, §5º da Constituição. Assim, *por analogia ao Decreto nº 20.910/32*, foi fixado o prazo de prescrição de 5 anos para que o Estado exercesse sua pretensão dentro dos Tribunais de Contas. Essa interpretação começou a fragilizar a tese da imprescritibilidade ampla.

- 2016 – STF fixa limites à imprescritibilidade no Tema nº 666 (RE nº 669.069/DF)

No julgamento do *Recurso Extraordinário nº 669.069/DF*, sob relatoria do Ministro Teori Zavascki, o STF estabeleceu a primeira restrição expressiva à tese da imprescritibilidade. A tese aprovada foi a de que é *prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*. O entendimento, ainda que com divergência interna na Corte, passou a orientar que a exceção constitucional da imprescritibilidade só se aplicaria a atos *dolosos de improbidade administrativa e ilícitos penais*, excluindo os ilícitos civis.

- 2016 – Tema nº 897 (RE nº 852.475/SP): imprescritibilidade apenas para atos dolosos

Pouco tempo depois, o STF avançou ainda mais na delimitação da exceção prevista no art. 37, §5º, no julgamento do *RE nº 852.475/SP* (Tema nº 897). Nessa ocasião, firmou-se que *a imprescritibilidade só seria válida para os casos de ressarcimento oriundos de atos dolosos de improbidade administrativa*, o que implicaria a necessidade de uma apuração judicial com produção de prova quanto ao elemento subjetivo (o dolo). O julgamento reforçou que a regra da prescrição seria a aplicável, e que a imprescritibilidade seria uma exceção estreita.

- 2019 – STJ consolida posição: prescrição quinquenal nos TCs

A jurisprudência do STJ se consolidou no mesmo sentido restritivo. Em decisões como o *AgInt no REsp nº 1.801.716/DF*, ficou reafirmado que *os processos de controle externo nos Tribunais de Contas* estão submetidos à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32, por não se tratarem de ações judiciais e não estarem abarcados pela exceção constitucional.

- 2020 – Tema nº 899 (RE nº 636.886/AL): STF fixa tese definitiva sobre os TCs

Já em 2020, o STF julgou o *RE nº 636.886/AL* (Tema nº 899), de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. A tese firmada foi clara: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Essa decisão, apesar de trazer segurança jurídica, abriu debates quanto ao seu alcance. Duas correntes interpretativas surgiram: uma entendendo que apenas a *execução judicial das decisões dos TCs estaria sujeita à prescrição*, e outra defendendo que *os próprios processos administrativos internos dos TCs também estariam sujeitos ao prazo quinquenal*. Esse é o atual ponto de tensão interpretativa entre os Tribunais de Contas e os órgãos do Judiciário.

Essa tensão hermenêutica ganhou novo contorno com o julgamento do Mandado de Segurança nº 40.007/DF, de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, em 2025. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a tese da prescritibilidade das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito dos Tribunais de Contas, aplicando expressamente os prazos da Lei nº 9.873/1999 e reconhecendo a ocorrência da prescrição tanto em razão do decurso de mais de cinco anos desde a data do ilícito (2005) e do conhecimento da irregularidade



pelo TCU (2007), quanto pela paralisação processual superior a três anos, caracterizando também a prescrição intercorrente. A decisão reforça a necessidade de os Tribunais de Contas observarem marcos temporais objetivos e concretos, além de limitações impostas pelo devido processo legal, contribuindo para a consolidação da tese segundo a qual os prazos prescricionais também incidem no âmbito dos processos administrativos internos dessas Cortes.

3 Análise do caso MS nº 40.007/DF

A decisão proferida no Mandado de Segurança nº 40.007/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 2025, representa um marco relevante na consolidação dos limites temporais para a atuação sancionatória dos Tribunais de Contas, por conta disso, cabe dissertar acerca do caso que gerou o processo.

De início, destaca-se que a controvérsia gira em torno da responsabilização de uma gestora no âmbito de contratos firmados pela Petrobras, especificamente quanto à legalidade de um termo aditivo assinado em 2005.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU), após investigações prolongadas, apenas em 2014 procedeu à citação da parte para que se manifestasse no processo. A imposição de sanções e imputações de débito, por sua vez, foram formalizadas apenas em 2021, pelo Acórdão nº 606/2021-TCU-Plenário. Sob esse viés, para elucidar a construção do entendimento, elaborou-se uma linha do tempo com os principais fatos:

- 26.9.2005 – Data da assinatura do termo aditivo reputado como irregular, considerado o marco inicial do ilícito.
- 23.8.2007 – Data em que o TCU, segundo reconhecido na própria decisão, tomou ciência da irregularidade, por meio de relatório de auditoria.
- 3.4.2014 – Data da citação da impetrante para manifestação nos autos do processo administrativo.
- 24.3.2021 – Data da imposição de sanção e imputação de débito à impetrante, por meio do Acórdão nº 606/2021.

Ao reconhecer expressamente a prescrição com base nesses três marcos temporais bem definidos, a data do ato tido como irregular (26.9.2005), a data em que o TCU teve ciência da irregularidade (23.8.2007) e a data em que a gestora foi efetivamente citada para se defender (3.4.2014), o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um referencial objetivo e vinculante para a contagem dos prazos prescricionais no âmbito do controle externo.

Sob esse viés, um dos pontos centrais da crítica feita pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 40.007/DF foi dirigido à estratégia adotada pelo Tribunal de Contas da União de promover a chamada *fragmentação artificial do processo administrativo*, com o objetivo de afastar a prescrição. Essa prática consistiu na sucessiva reatuação de autos e desmembramento de processos já instaurados, sem a existência de novos fatos ou de elementos substancialmente distintos, apenas para dar aparência de continuidade válida à marcha processual.

Na prática, o TCU iniciou, ainda em 2007, o Processo TC nº 012.942/2007-0, que tratava de auditoria sobre contratos da Petrobras. Posteriormente, desmembrou esse procedimento em um novo processo, o TC nº 022.712/2010-0, voltado à análise de contratos específicos da Unidade de Exploração e Produção da Bacia de Campos (UN/BC). Anos mais tarde, esse segundo processo foi novamente convertido no TC nº 012.197/2019-0, no qual, por fim, foram aplicadas sanções e imputações de débito à impetrante, por meio do Acórdão nº 606/2021-TCU-Plenário.

Ao analisar a sequência desses atos, o STF concluiu que o TCU já detinha conhecimento pleno da irregularidade desde 23.8.2007, data do relatório de auditoria formalizado no processo original. Por isso, o mero desmembramento em autos posteriores *não reinicia nem interrompe automaticamente a contagem do prazo prescricional*, que deveria ter seguido seu curso regular a partir daquele marco.

Desse modo, o Supremo entendeu que essa *sucessão artificial de marcos processuais* violava os princípios da segurança jurídica, da duração razoável do processo e da boa-fé administrativa, uma vez que não é admissível que a Administração Pública, por atos formais internos, impeça a consolidação dos efeitos do tempo em desfavor do Estado.

Com isso, o STF fixou um entendimento claro: *a reautuação ou reestruturação interna de processos não possui o condão de postergar ou “renovar” prazos de prescrição já em curso*, especialmente quando baseada nos mesmos fatos e elementos. Trata-se, portanto, de uma importante limitação à atuação sancionatória dos Tribunais de Contas, que passa a exigir rigor técnico na gestão dos prazos e maior fidelidade à cronologia fática e processual.

Outro ponto de destaque foi que o STF reconheceu expressamente a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento por parte do TCU, com base na aplicação da Lei nº 9.873/1999, que estabelece prazo quinquenal para o exercício dessas prerrogativas sancionatórias; além de ter realizado o *reconhecimento da prescrição intercorrente*, uma vez que, entre 2014 e 2017, houve paralisação processual superior a três anos, sem atos processuais relevantes para o deslinde da apuração em relação à impetrante. Conforme os próprios registros do TCU, as movimentações ocorridas no período referiam-se a prazos e manifestações de outras empresas, não impactando substancialmente a responsabilização da parte em questão.

Com essa decisão, o STF reafirma seu posicionamento de que os Tribunais de Contas estão sujeitos aos limites impostos pelo ordenamento jurídico quanto à duração razoável dos processos e à exigência de segurança jurídica. A jurisprudência se alinha, assim, à tese firmada no RE nº 636.886/AL (Tema nº 899), ao consolidar o entendimento de que a atuação sancionatória dos Tribunais de Contas não pode ser exercida indefinidamente, devendo respeitar os prazos prescricionais tanto para fins punitivos quanto de ressarcimento.

4 Método de pesquisa

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítica, com ênfase em procedimentos bibliográficos, normativos e jurisprudenciais.



A estratégia metodológica concentrou-se na análise documental da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), com destaque para o julgamento do Mandado de Segurança nº 40.007/DF, além da sistematização das normas internas do Tribunal de Contas da União, em especial a Resolução TCU nº 344/2022.

Complementarmente, com o objetivo de estabelecer um referencial teórico sólido, foi realizada uma consulta no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no *site* Google Acadêmico em busca de estudos relacionados à temática desta pesquisa, a partir disso, foram examinadas produções doutrinárias e julgados paradigmáticos sobre prescrição administrativa e controle externo.

O método de estudo de caso foi adotado como eixo central da pesquisa, considerando a relevância do MS nº 40.007/DF como precedente paradigmático para a compreensão da aplicação da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

5 Resultados da pesquisa

Conforme foi pontuado nos tópicos anteriores, a análise do caso MS nº 40.007/DF demonstrou que o Supremo Tribunal Federal vem consolidando um posicionamento que impõe limites objetivos à atuação sancionadora dos Tribunais de Contas.

Esse fato é demonstrado por meio do reconhecimento da prescrição punitiva, da prescrição de ressarcimento e da prescrição intercorrente no processo administrativo, com base na Lei nº 9.873/1999, o que reforça a compreensão de que a atividade de controle também está subordinada às garantias fundamentais do devido processo legal, da legalidade e da segurança jurídica.

Além disso, evidenciou-se que práticas como a fragmentação artificial de processos e o uso de marcos interruptivos sucessivos e formais não se sustentam à luz da jurisprudência atual do STF. Os resultados sugerem que a decisão em análise representa um divisor de águas na jurisprudência administrativa, com impacto direto sobre as rotinas e normas procedimentais dos Tribunais de Contas.

6 Análise e discussão dos resultados

A partir da análise do acórdão no MS nº 40.007/DF, verifica-se que o STF fixou balizas normativas e jurisprudenciais claras para a contagem da prescrição, baseando-se em marcos temporais concretos, como a data do fato ilícito, a ciência da irregularidade pelo TCU e a citação do interessado.

Segundo o que já foi dissertado, a Corte Suprema rejeitou a prática de reatuação e desmembramento sequencial de processos como forma de postergar ou renovar indevidamente a contagem prescricional. Com isso, passa a prevalecer a necessidade de observância de prazos razoáveis e de atos processuais efetivos, afastando a noção de que a atuação fiscalizatória estaria imune ao decurso do tempo.

O julgamento também dialoga com o entendimento já firmado no RE nº 636.886/AL (Tema nº 899), ao aplicar a prescrição a pretensões decorrentes de decisões dos Tribunais de Contas. A decisão reafirma que a segurança jurídica e a razoável duração do processo não podem ser relativizadas sob o argumento da supremacia do interesse público, especialmente quando não houver demonstração concreta de dolo ou de atos de improbidade que justifiquem a exceção da imprescritibilidade. Nesse sentido, a decisão atua como vetor de racionalização e judicialização dos procedimentos sancionatórios das Cortes de Contas.

Não obstante, é válido fazer uma ressalva quanto à decisão do STF, haja vista que, embora essa reforce importantes garantias constitucionais e promova a previsibilidade jurídica, ela também pode ser vista, sob outro prisma, como um fator que limita a efetividade do controle público, pois a imposição de prazos rígidos pode inviabilizar a responsabilização em casos complexos e de difícil apuração.

Sob essa perspectiva, compreende-se que o desafio que gira em torno da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas é encontrar um equilíbrio entre a garantia dos direitos fundamentais dos jurisdicionados e a necessidade de preservar a integridade da função fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

7 Considerações finais

A presente pesquisa conclui que a decisão proferida no MS nº 40.007/DF pelo Supremo Tribunal Federal contribuiu significativamente para o amadurecimento da jurisprudência sobre prescrição no âmbito do controle externo ao reconhecer a incidência da prescrição punitiva, de ressarcimento e intercorrente com base em marcos objetivos e legais.

Entre as principais limitações da pesquisa, destaca-se a ausência de levantamento empírico quanto ao impacto imediato dessa decisão na prática dos diversos Tribunais de Contas estaduais, o que poderia ser objeto de estudos futuros.

Recomenda-se, portanto, a realização de pesquisas comparadas que verifiquem a incorporação do entendimento do STF nas normas internas e nos julgados recentes dessas Cortes, a fim de avaliar o grau de uniformização e efetividade da tese firmada.

Além disso, seria relevante investigar a articulação entre esse entendimento e o novo regime jurídico da Lei nº 14.230/2021 (nova Lei de Improbidade Administrativa), especialmente no tocante ao ressarcimento e às sanções administrativas.

Nesse contexto, embora ainda subsistam lacunas em torno da temática, a construção do conhecimento jurídico permanece em constante evolução. Nesse sentido, revela-se imprescindível a continuidade de estudos e pesquisas, especialmente diante dos novos contornos interpretativos conferidos pelo Supremo Tribunal Federal à prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.



Abstract: The sanctioning role of the Courts of Accounts has been the subject of extensive debate, particularly regarding the application of statutes of limitations and the timeframes for their commencement and interruption in external control proceedings. The lack of jurisprudential uniformity on these criteria has generated legal uncertainty and undermined constitutional principles, especially the principle of legal certainty. In this context, the ruling of the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in Writ of Mandamus No. 40,007/DF represented a significant development in the interpretation of limitation periods. This article aims to analyze the impacts of that decision on how statutes of limitations are understood and applied within the Courts of Accounts. The guiding research question is: Has the decision in MS nº 40,007/DF influenced how the Courts of Accounts assess limitation periods? The hypothesis is that, by establishing more objective parameters for the sanctioning powers of these institutions, the STF reinforces their submission to the rule of law and the principle of strict legality. The methodology used is qualitative, descriptive, and analytical, based on normative and case law research through the systematization of STF jurisprudence and the internal regulations of the Courts of Accounts. The results indicate that the decision contributes to interpretive consistency and curbs punitive excesses, consolidating limitation periods as a safeguard of legal certainty in the decisions of the Courts of Accounts.

Keywords: Statute of limitations. Courts of Accounts. Federal Supreme Court. Legal certainty. Sanctioning power.

Referências

- ANDRIOTTI, André; BIANCHINI, Alice. *Improbidade administrativa*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- BRASIL. *Código Civil de 1916*. Decreto-Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1919/d3071.htm. Acesso em: 18 jul. 2025.
- BRASIL. Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, ano CXL, n. 8, p. 1, 11 jan. 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 25, 6 jan. 1932.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.801.716/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 05 nov. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 nov. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.464.480/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 01 set. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 set. 2015.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.480.350/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 06 out. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 out. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.210/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 04 set. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 27 mar. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 40.007/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin. Julgado em 24 mar. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 mar. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 636.886/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 19 ago. 2020. Tema 899 da repercussão geral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 21 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 669.069/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 03 fev. 2016. Tema 666 da repercussão geral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 mar. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 852.475/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 03 fev. 2016. Tema 897 da repercussão geral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 16 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 05/2003* – Segunda Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 08/1997* – Segunda Câmara, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, DF: TCU, 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.727/2003* – Primeira Câmara, Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: TCU, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 11/1998* – Segunda Câmara, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, DF: TCU, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 116/1998* – Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo; Relator Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 210/1999* – Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF: TCU, 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 71/2000* – Plenário, Rel. Min. Bento José Bugarin. Brasília, DF: TCU, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 282, de 10 set. 2010*. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/Consultas/Jurisprudencia/Sumulas>. Acesso em: 18 jul. 2025.

CAMPOS, Éric Izaccio de Andrade. Análise da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, Brasília, DF, n. 116, p. 27-37, set./dez. 2009.

NEVES, Gustavo Kloh Müller. *Prescrição e decadência no direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ROCHA, Julival Silva. *A prescrição nos Tribunais de Contas: a recepção do TCU, do TCE-PA e do TCM-PA à tese fixada no Tema 899 do STF*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito da Amazônia, Belém, 2024.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

NASCIMENTO, Juliana da Costa. A prescrição nos Tribunais de Contas e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF): um estudo de caso do Mandado de Segurança nº 40.007/DF. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 249-260, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART12.PA.



CONTROLE EXTERNO NA LIQUIDAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS: A ATUAÇÃO DO TCE-SC COMO INDUTOR DE GOVERNANÇA, RESPONSABILIDADE PÚBLICA E FOMENTO À AGENDA 2030

Azor El Achkar

Graduado em Direito e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Udesc/ENA. Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE-SC há 18 anos, atualmente lotado na Divisão 1 da Coordenadoria I de Empresas e Entidades Congêneres da Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres da Diretoria-Geral de Controle Externo do TCE-SC.

Resumo: O artigo analisa a atuação do TCE-SC no acompanhamento de processos de liquidação de estatais catarinenses, à luz dos princípios da governança pública e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16 e 17). A partir de estudo de casos da Cohab-SC, URB Blumenau e Codeb Brusque, identifica fragilidades recorrentes como ausência de planejamento, falhas patrimoniais e omissões na prestação de contas. Com base em relatórios técnicos (2024–2025), destaca-se o papel do controle externo na indução das melhores práticas, prevenção de riscos e fortalecimento institucional, contribuindo para liquidações responsáveis e coordenadas.

Palavras-chave: Liquidação de empresas estatais. Controle externo. ODS 16 e 17.

Sumário: 1 Introdução – 2 Referencial normativo e teórico – 3 Metodologia – 4 Estudo de casos: experiências de liquidação acompanhadas pelo TCE-SC – 5 Contribuições do controle externo à governança na liquidação de estatais – 6 Conexões com os ODS 16 e 17 – 7 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A extinção de empresas estatais é um processo complexo que exige planejamento estratégico, controle patrimonial rigoroso, responsabilidade fiscal e articulação entre múltiplos atores institucionais. Quando malconduzido, esse processo pode perpetuar riscos jurídicos, ineficiência administrativa e prejuízos ao erário. Diante desse cenário, a atuação dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos de controle externo, revela-se fundamental no acompanhamento e monitoramento das ações de liquidação, ou seja, realizar o ativo e pagar o passivo, com o intuito de assegurar a adequada condução, protegendo o interesse público e promovendo a boa governança.

Em Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-SC) tem desenvolvido ações sistemáticas de fiscalização sobre empresas estatais municipais e estaduais em processo de extinção, por meio de auditorias, acompanhamentos e monitoramentos técnicos que avaliam não apenas aspectos contábeis e financeiros, mas também as estruturas de governança adotadas, a efetividade das medidas de encerramento e os impactos institucionais decorrentes. Três casos emblemáticos ilustram essa atuação: a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab-SC), a Companhia Urbanizadora de Blumenau (URB) e a Companhia de Desenvolvimento de Brusque (Codeb).

Este artigo tem como objetivo analisar criticamente a atuação do TCE-SC no acompanhamento desses processos de liquidação, identificando fragilidades recorrentes, lições aprendidas e oportunidades de aperfeiçoamento institucional. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em relatórios técnicos emitidos pelo Tribunal entre 2024 e 2025. Como pano de fundo, assume-se a premissa de que o controle externo, quando exercido com foco técnico e colaborativo, pode contribuir significativamente para a promoção da transparência, da responsabilização e da sustentabilidade na gestão pública, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, especialmente os ODS 16 e 17.

Nesse contexto, o ODS 16, que trata da promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, com instituições eficazes, responsáveis e transparentes, encontra ressonância direta na atuação dos Tribunais de Contas, especialmente quando se trata de supervisionar processos de extinção de entidades públicas. A liquidação de empresas estatais, se conduzida de forma desorganizada, pode resultar em descontrole patrimonial, acúmulo de passivos, litígios judiciais e responsabilização limitada, comprometendo o princípio da *accountability* e a confiança nas instituições públicas.

Ao acompanhar tecnicamente esses processos, o controle externo contribui para assegurar o devido processo administrativo, a transparência das decisões e a integridade das informações que subsidiarão a desmobilização de ativos, o encerramento de contratos e a destinação de bens e obrigações remanescentes.

Por sua vez, o ODS 17, que enfatiza o fortalecimento de parcerias e a cooperação entre instituições públicas, privadas e sociais, é materializado na atuação conjunta entre os Tribunais de Contas, os entes controladores e os gestores responsáveis pelas liquidações. A fiscalização proativa e orientadora exercida pelo TCE-SC evidencia que a boa governança exige articulação federativa e coordenação interinstitucional, especialmente em processos que envolvem múltiplos atores e repercussões sociais amplas.

Ao promover diálogo técnico e recomendar a institucionalização de instrumentos de planejamento e governança nas liquidações, o controle externo opera como catalisador de soluções sustentáveis e cooperativas, fortalecendo a capacidade do Estado e dos municípios de se reorganizar com responsabilidade e transparência.

Para aprofundar a análise, é necessário compreender o arcabouço jurídico e conceitual que rege os processos de liquidação de empresas estatais, bem como os princípios de governança pública e as diretrizes internacionais com as quais o controle externo dialoga. Esses elementos compõem o referencial normativo e teórico que sustenta a atuação fiscalizatória examinada neste estudo.

2 Referencial normativo e teórico

A liquidação de empresas estatais, embora prevista no ordenamento jurídico brasileiro, carece de um marco normativo específico e detalhado para a administração pública. Relembre-se que a Constituição Federal de 1988 confere aos Tribunais de Contas a competência



para acompanhar e fiscalizar a gestão de recursos públicos e o cumprimento dos princípios da administração pública, com destaque para a legalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 70 e art. 71).

Em geral, aplica-se subsidiariamente o disposto na Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), especialmente os arts. 206 a 219, que tratam da dissolução e liquidação societária. No caso de sociedades de economia mista ou empresas públicas, essa legislação deve ser interpretada em conjunto com a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que impõe princípios de transparência, eficiência, controle interno e prestação de contas, inclusive em fases de reestruturação ou encerramento.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, com base no Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018),¹ estabelece parâmetros técnicos claros, no sentido de que o acompanhamento deve incluir análise dos riscos, conformidade documental e avaliação da execução dos atos de liquidação, inclusive considerando eventuais passivos ocultos. O guia expressa que o monitoramento é descrito como uma etapa crítica para “detectar mudanças no contexto externo e interno” e evitar que fragilidades no processo resultem em prejuízos ao erário. Além disso, o TCU tem consolidado jurisprudência orientando o acompanhamento de liquidações com ênfase em riscos fiscais, patrimoniais e operacionais, apontando para a necessidade de controle e acompanhamento contínuo até a efetiva extinção da entidade.

Cite-se o Acórdão nº 1.095/2023 (Plenário),² ao expressar que a liquidação deve envolver a “transferência dos ativos via alienação e a quitação de passivos remanescentes, mediante processo disciplinado e documentado”, sob pena de omissão no encerramento legal. Essa decisão consolida o entendimento de que o processo de liquidação não pode se resumir a um ato formal e necessita de vigilância até a efetiva extinção.

De modo complementar, no Acórdão nº 736/2022 (Plenário),³ foi reconhecida a fragilidade de processos de liquidação que carecem de motivação técnica e requisitos mínimos para justificar seu prosseguimento, determinando ao Ministério da Economia que suspendesse a dissolução até que fossem apresentadas justificativas consistentes, sob pena de causar prejuízo ao patrimônio público. Esse acórdão reforça que não basta promover a extinção da estatal; é imprescindível comprovar tecnicamente sua adequação, compatível com o exercício do controle externo sustentável.

Sob a ótica da governança pública, o referencial do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020)⁴ reforça a importância de estruturas formais de controle interno, canais de prestação

¹ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

² Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%25A1095%2520ANACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O. Acesso em: 30 jun. 2025.

³ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%25A736%2520ANACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O. Acesso em: 30 jun. 2025.

⁴ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

de contas, segregação de funções e planejamento estratégico no encerramento de empresas privadas e estatais. A ausência desses elementos tende a comprometer a economicidade, aumentar o passivo judicial e dificultar a responsabilização por atos omissos ou irregulares durante a liquidação.

Igualmente, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023)⁵ afirma que a falta de segregação de funções e de comitês de assessoramento técnico pode comprometer a tomada de decisões em situações críticas, como a desmobilização de ativos e o encerramento de contratos.

No plano internacional, as Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre a Governança de Empresas Estatais (OCDE, 2015)⁶ recomendam expressamente que, mesmo em processos de alienação ou liquidação, o Estado deve assegurar a aplicação dos princípios de transparência, prestação de contas e controle sobre decisões operacionais. Em ambos os referenciais, a presença de estruturas formais de governança é tratada não como um luxo institucional, mas como prerequisite para garantir legitimidade, sustentabilidade e responsabilização em contextos de reorganização do Estado.

Neste aspecto, a observância dos princípios da Agenda 2030 no contexto da liquidação de empresas públicas está diretamente relacionada à promoção de ambientes institucionais organizados, com mecanismos de integridade, transparência e efetividade no uso dos recursos públicos. O ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) estimula a existência de estruturas públicas que não apenas cumpram sua função legal, mas que operem com legitimidade e capacidade de resposta diante de situações críticas, como o encerramento de empresas estatais deficitárias.

Paralelamente, o ODS 17 (Parcerias e Meios de Implementação) reforça a importância de articulação entre órgãos e níveis de governo, algo essencial em processos de liquidação, que muitas vezes envolvem o Estado, os municípios, autarquias, credores, fundos previdenciários, grupos gestores de governo e órgãos do sistema de justiça. A inexistência de canais formais de coordenação entre esses atores compromete a execução coordenada das etapas de extinção e a rastreabilidade de responsabilidades.

O acompanhamento técnico desses processos pelas instâncias de controle externo permite identificar falhas estruturais, omissões administrativas e lacunas de responsabilidade que, se não enfrentadas, perpetuam ineficiências e desconfiança nas instituições. Quando o controle externo atua de forma orientadora, induzindo planos de ação conjuntos, cronogramas pactuados e mecanismos de prestação de contas interinstitucionais, cria-se um ambiente propício ao cumprimento dos compromissos multilaterais de governança e cooperação pública, como propõe a Agenda 2030.

⁵ Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/lancamento-sexta-edicao-codigo-melhores-praticas-ibgc>. Acesso em: 30 jun. 2025.

⁶ Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition_g1g5a749/9789264181106-pt.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.



Com base nesse conjunto normativo, doutrinário e institucional, torna-se possível examinar de forma empírica como o controle externo tem contribuído para o aprimoramento da governança em processos de liquidação de estatais. A seguir, detalha-se a abordagem metodológica adotada neste estudo, com destaque para os critérios de seleção dos casos analisados, as fontes utilizadas e os procedimentos empregados na sistematização e interpretação dos dados.

3 Metodologia

A abordagem metodológica adotada neste artigo é qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com base em estudo de múltiplos casos. O objetivo é compreender e analisar a atuação do TCE-SC no acompanhamento de processos de liquidação de empresas estatais municipais e estaduais, a partir da identificação de práticas, fragilidades e lições aprendidas em três experiências concretas: a Companhia de Habitação de Santa Catarina (Cohab-SC), que é uma empresa pública estadual voltada à política habitacional; a Companhia Urbanizadora (URB) de Blumenau, que é uma sociedade de economia mista municipal atuante em urbanização; e a Companhia de Desenvolvimento (Codeb) de Brusque, que é uma empresa pública municipal criada para promoção do desenvolvimento local.

Os casos selecionados para este estudo foram definidos com base no Plano Anual de Fiscalização da Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres (DEC) do TCE-SC, unidade técnica que, há mais de uma década, acompanha de forma sistemática os processos de liquidação de empresas estatais no âmbito estadual e municipal.

A escolha das três sociedades para este estudo se deu em razão da atualidade das fiscalizações (realizadas entre 2024 e 2025), da diversidade de esferas federativas envolvidas (estado e municípios) e da representatividade dos achados, os quais evidenciam padrões comuns de fragilidade na condução dos processos de encerramento institucional.

A principal fonte de evidência consiste nos relatórios técnicos de fiscalização elaborados pela DEC entre os anos de 2024 e 2025, os quais foram examinados em profundidade para extrair informações sobre o contexto das liquidações, os instrumentos de governança utilizados, os riscos identificados, as recomendações emitidas e os encaminhamentos adotados.

Esses documentos representam a síntese do acompanhamento e monitoramento realizado pelos auditores fiscais de controle externo da DEC em fases intermediárias das ações de liquidação das referidas companhias. Consigne-se que liquidação de empresas estatais tem como finalidade principal encerrar formalmente as atividades da entidade, por meio da realização ordenada de seu ativo e da quitação de seu passivo.

Isso implica transformar os bens e direitos em recursos financeiros, mediante alienação, recebimento de créditos ou transferência de patrimônio e, com esses recursos, saldar obrigações trabalhistas, tributárias, previdenciárias, contratuais e judiciais. Trata-se de um processo que exige planejamento, controle e transparência, a fim de evitar prejuízos ao erário, à coletividade e aos credores envolvidos.

O procedimento analítico incluiu a sistematização dos achados nos relatórios de fiscalização por categoria temática (planejamento da liquidação, controle patrimonial, governança da liquidação, prestação de contas e articulação interinstitucional), com base na técnica de análise documental. As informações obtidas foram confrontadas com o referencial normativo e teórico previamente delineado, com vistas a identificar padrões, omissões, boas práticas e oportunidades de aprimoramento.

A pesquisa também considera o alinhamento das ações do TCE-SC aos princípios da governança pública e aos ODS, especialmente os ODS 16 e 17, de modo a evidenciar a contribuição do controle externo para o fortalecimento institucional e o alinhamento com as ações e atividades necessárias para a liquidação de companhias públicas, indicando práticas recomendáveis e que podem ser replicadas.

Com a definição da abordagem metodológica e das fontes de análise, procede-se à apresentação dos casos concretos que fundamentam este estudo. A seguir, são descritas as experiências de liquidação de três empresas estatais catarinenses, com foco nas fragilidades identificadas, nas recomendações emitidas e nas contribuições do controle externo para o aperfeiçoamento da governança pública.

4 Estudo de casos: experiências de liquidação acompanhadas pelo TCE-SC

O TCE-SC tem intensificado a atuação no acompanhamento de empresas estatais em processo de liquidação, com foco na prevenção de riscos, preservação do interesse público e promoção da boa governança. Três experiências recentes ilustram esse movimento: a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab-SC), a Companhia Urbanizadora de Blumenau (URB) e a Companhia de Desenvolvimento de Brusque (Codeb).

Com base no exame dos relatórios de fiscalização da liquidação das empresas citadas, é possível identificar contrastes relevantes quanto ao porte das entidades e aos estágios do processo de liquidação no momento do acompanhamento realizado pelo TCE-SC.

A Cohab-SC, enquanto empresa pública estadual de maior porte, encontrava-se em estágio mais avançado de liquidação, porém lento, com grande parte das atividades operacionais encerradas e foco na resolução de passivos imobiliários, judiciais e fiscais relevantes, além de reorganização patrimonial.

Já a URB Blumenau, sociedade de economia mista municipal, apresentava um cenário de liquidação prolongada e custosa. Desde 2019, a empresa manteve estrutura administrativa ativa, mesmo sem atividade operacional, com projeção de gastos superiores a R\$60 milhões até 2029, dos quais R\$14 milhões apenas com pessoal.

Por fim, a Codeb Brusque, também de natureza municipal, representava um caso de menor complexidade e escala, mas com ausência de elementos estruturantes de governança, como controle patrimonial atualizado, plano de liquidação aprovado e mecanismos efetivos de prestação de contas. Esses contrastes demonstram como o porte e o estágio



de liquidação impactam a complexidade e os riscos envolvidos, reforçando a necessidade de acompanhamento técnico individualizado e tempestivo.

4.1 Cohab-SC – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina⁷

A situação da liquidação da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab-SC) revela um cenário institucional complexo, com múltiplas frentes de fragilidade operacional, financeira, documental e patrimonial. Em 2023, a estatal apresentou prejuízo acumulado superior a R\$70 milhões, com capital social praticamente integralmente subscrito pelo Estado (99,998%).

Além da elevada inadimplência da carteira de crédito (superior a 95%), chamou atenção o fato de que, ao realizar consulta no sistema de registradores, a Cohab identificou mais de 24 mil imóveis em seu nome, um número significativamente superior aos 15 mil anteriormente estimados, o que demonstra o nível de desorganização do controle patrimonial herdado.

Os passivos a descoberto também se mostraram crescentes, saltando de R\$32,6 milhões em 2023 para R\$38,5 milhões em 2024, com projeções que ultrapassam R\$145 milhões até 2032 caso não haja intervenção efetiva. Parte significativa desse passivo decorre da impossibilidade de alienação ou regularização de diversos imóveis invadidos, não escriturados, em situação de litígio judicial ou com cessões irregulares. Ademais, a execução da liquidação enfrenta entraves como a escassez de pessoal, obsolescência de sistemas e infraestrutura, e ausência de informações cadastrais confiáveis para atuação judicial em massa.

Diante disso, o TCE-SC recomendou, entre outras providências, a constituição de grupo de trabalho interinstitucional, a formalização de plano de ação com cronograma detalhado, a adoção de critérios técnicos para alienação de ativos e a transferência das obrigações remanescentes ao acionista majoritário, o Estado de Santa Catarina.

Propuseram-se também a proatividade e agilidade na formalização e celebração de termos de cooperação com o Poder Judiciário e municípios para mutirões de regularização fundiária, bem como a avaliação da viabilidade de centralizar as atividades burocráticas da Cohab-SC na Secretaria de Estado da Administração. Enfim, a Cohab-SC teve seu processo de liquidação iniciado em meio a passivos relevantes e uma grande quantidade de contratos habitacionais ativos.

A situação da empresa ilustra com clareza a conexão entre governança pública e os ODS 16 e 17. A ausência de estruturas de controle interno, de mecanismos eficazes de prestação de contas e de coordenação institucional compromete não apenas a efetividade do processo de liquidação, mas também a integridade do patrimônio público, a responsabilização por atos

⁷ Processo nº @ACO 23/80097695.

omissos e a sustentabilidade fiscal do Estado. O caso reforça a necessidade de atuação integrada e preventiva por parte desta Corte de Contas para mitigar riscos estruturais no processo em epígrafe, com a necessidade de acompanhamento ao longo dos próximos anos.

4.2 URB Blumenau – Companhia Urbanizadora de Blumenau⁸

A situação da liquidação da Companhia Urbanizadora de Blumenau (URB) revela um quadro de prolongamento indevido das atividades administrativas, com despesas vultosas e risco de ineficiência no uso de recursos públicos, além de passivos expressivos junto a credores públicos e privados.

Embora a empresa não exerça mais atividades operacionais remuneradas desde 2019, mantém estrutura administrativa mínima, com contador, advogado e liquidante, apenas para gerir pendências judiciais, fiscais e administrativas. A previsão de gastos entre 2024 e 2026 é de R\$44,1 milhões, com destaque para folha de pagamento, parcelamentos tributários e passivos judiciais, o que acentuou a necessidade de avaliar alternativas mais céleres e econômicas para a extinção da estatal.

A auditoria realizada pela Controladoria-Geral do Município (CGM) e examinada pela DEC identificou 44 não conformidades, incluindo falhas na regularização contábil e ausência de controles patrimoniais confiáveis. Entre os bens da estatal, há registros de desaparecimento de veículos e dificuldades na conclusão de inventário, embora leilões tenham sido iniciados. Os contratos administrativos vigentes, muitos dos quais considerados desnecessários, e os débitos fiscais parcelados (superiores a R\$11,6 milhões) evidenciam o risco de continuidade da liquidação até 2029, caso não haja intervenção do ente controlador, no caso, o Município de Blumenau.

O TCE-SC recomendou a antecipação do processo de extinção por meio da transferência das obrigações remanescentes para o ente público, evitando a manutenção de uma estrutura onerosa apenas para ultimar pendências administrativas e judiciais. Tal proposta está alinhada aos princípios da economicidade, eficiência e racionalidade administrativa.

A CGM, por sua vez, foi orientada a acompanhar de forma contínua e rigorosa o Plano de Ação 2024–2026 da companhia, de modo a garantir a conformidade e eficácia do processo. Outrossim, todas as atividades devem ser comunicadas de tempos em tempos para fins de monitoramento desta Corte de Contas.

Essa experiência ilustra claramente a correlação com o ODS 16 (instituições eficazes, responsáveis e transparentes) e o ODS 17 (fortalecimento da cooperação institucional). A ausência de governança adequada, controles internos e gestão estratégica contribui para a perda de recursos públicos e ineficiência administrativa. O caso da URB evidencia a importância do papel articulador do controle externo para induzir soluções estruturantes e promover uma gestão pública orientada a resultados, em parceria com o controle interno do acionista controlador (CGM).

⁸ Processo nº @PMO 22/00462551.



4.3 Codeb – Companhia de Desenvolvimento de Brusque⁹

A situação da já extinta Companhia de Desenvolvimento e Urbanização de Brusque (Codeb) evidencia sérias falhas no processo de liquidação. Embora a empresa tenha sido formalmente extinta por lei municipal, a sua efetiva desmobilização patrimonial, contábil e institucional não foi conduzida de forma estruturada.

A auditoria do TCE-SC revelou que ainda restavam ações judiciais relevantes, pendências fiscais com a União e o INSS, e imóveis não incorporados ao patrimônio do município. Além disso, não havia controle efetivo sobre os bens alienados ou deteriorados, e os documentos da estatal foram armazenados sem qualquer procedimento administrativo formal, o que compromete a rastreabilidade e a responsabilização por possíveis danos.

Os bens móveis, como veículos alienados desde 2008, ainda constavam em nome da estatal, e os imóveis não tinham sido formalmente incorporados ao patrimônio municipal, embora alguns já estivessem ocupados ou afetados a finalidades públicas. Havia ainda omissão na baixa contábil de receitas, como aluguel de área contígua no valor de R\$20 mil, além da inexistência de registro de entrada de recursos de leilões destinados a cobrir despesas da liquidação. Tais omissões implicam não apenas risco de dano ao erário, mas também violação aos deveres legais do liquidante, conforme os arts. 153 e 210 da Lei nº 6.404/1976.

Em relação ao passivo judicial, a Codeb enfrentava execuções fiscais de alto valor, algumas em fase avançada, outras com prescrição reconhecida. Várias dívidas acabaram sendo redirecionadas ao Município de Brusque, como no caso do processo movido pelo Instituto AMEA, com valor superior a R\$1,1 milhão, e outras ações trabalhistas, tributárias e cíveis em que o município acabou incluído como responsável subsidiário. A ausência de prestação de contas efetiva e a dificuldade em localizar documentos comprobatórios agravam ainda mais a situação e demonstram a fragilidade do processo de encerramento da estatal.

As recomendações do TCE-SC ao município incluíram a urgente regularização patrimonial, a reconstituição contábil e a adoção de medidas administrativas para apurar responsabilidades. Também foi recomendado o acompanhamento contínuo das ações judiciais e a digitalização dos documentos remanescentes.

Observa-se que a situação analisada se conecta diretamente ao ODS 16 (instituições eficazes, responsáveis e transparentes), na medida em que evidencia a importância da governança mesmo em fases finais da existência institucional, e ao ODS 17 (parcerias e meios de implementação), por demandar articulação entre o município, órgãos de controle e Judiciário para a adequada responsabilização e encerramento das pendências herdadas da estatal.

As experiências relatadas evidenciam que os processos de liquidação de estatais, mesmo quando decretados por norma legal, frequentemente carecem de planejamento, transparência e mecanismos adequados de controle. Diante desse cenário, torna-se essencial examinar como a atuação do controle externo contribuiu para corrigir essas fragilidades e induzir padrões mínimos de governança pública nos casos analisados, conforme se discute a seguir.

⁹ Processo nº @RLA 16/00151709.

5 Contribuições do controle externo à governança na liquidação de estatais

Os três estudos de caso revelam padrões de fragilidade que comprometem a boa governança dos processos de liquidação, com destaque para: (i) ausência de planejamento estruturado, (ii) carência de controle e inventário patrimonial, (iii) passivos ocultos ou mal dimensionados, (iv) omissão dos entes controladores e (v) falhas na prestação de contas final. Em todos os casos, a atuação do TCE-SC mostrou-se essencial para induzir ações corretivas, compelir a adoção de práticas recomendadas e preservar o interesse público ante o encerramento das atividades dessas estatais.

A atuação do TCE-SC no acompanhamento das liquidações da Cohab-SC, URB Blumenau e Codeb Brusque revela o potencial estratégico do controle externo como instrumento de indução de governança, mitigação de riscos e preservação do interesse público. Mais do que fiscalizar atos formais, o Tribunal exerce um papel orientador e propositivo, mobilizando seu conhecimento técnico para evitar omissões, ineficiências e prejuízos ao erário.

Em todos os casos analisados, a Corte de Contas enfrentou um cenário de liquidações desestruturadas, com ausência de plano de encerramento, inexistência de inventários patrimoniais, lacunas na prestação de contas e descontinuidade na supervisão pelos entes controladores. Essas fragilidades indicam que a mera extinção formal de uma estatal não elimina os riscos administrativos e fiscais associados à sua existência, sendo fundamental que os órgãos de controle atuem desde o início do processo até sua conclusão.

A intervenção do TCE-SC permitiu a formulação de recomendações que extrapolam o aspecto legalista da fiscalização, ao propor a criação de grupos de trabalho interinstitucionais, a definição de trilhas de governança para a liquidação, o monitoramento de créditos e passivos e a preservação da memória organizacional das estatais. Em vez de adotar uma postura meramente punitiva, o órgão de controle externo contribuiu para que os municípios e o Estado atuassem de forma mais planejada e coordenada, conforme os princípios da governança pública.

Ademais, conforme salientado, as ações de fiscalização estão alinhadas às diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 16 (instituições eficazes, responsáveis e transparentes) e o ODS 17 (fortalecimento da cooperação institucional). Ao induzir boas práticas nos processos de liquidação, o controle externo contribui para a construção de um ambiente público mais resiliente, com maior capacidade de resolver problemas estruturais e proteger o patrimônio coletivo.

Por fim, a análise dos casos evidencia a importância de sistematizar metodologias de acompanhamento para liquidações estatais, com definição de indicadores de desempenho, critérios de avaliação de riscos e instrumentos de prestação de contas. O aprendizado institucional gerado pode servir como referência para outras cortes de contas, reforçando a atuação cooperativa e a difusão de boas práticas na fiscalização da reestruturação do Estado.



6 Conexões com os ODS 16 e 17

A Agenda 2030 da ONU estabelece, entre seus pilares, a necessidade de fortalecer instituições públicas que atuem com integridade, responsabilidade e eficácia. No caso brasileiro, esse compromisso se materializa, entre outros meios, pela atuação dos Tribunais de Contas, cuja função de controle externo contribui diretamente para o aprimoramento da gestão pública e para a construção de uma cultura de responsabilização e governança.

A experiência do TCE-SC no acompanhamento de processos de liquidação de empresas estatais demonstra como a atuação técnica, preventiva e orientadora do controle externo pode ser um vetor efetivo de realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial os ODS 16 e 17. O ODS 16, que trata da promoção de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, encontra correlação direta com as ações desenvolvidas pelo TCE-SC nos casos da Cohab-SC, URB Blumenau e Codeb Brusque.

Ao apontar fragilidades estruturais como a ausência de plano de liquidação, falhas nos controles patrimoniais, omissão de registros contábeis e inexistência de prestação de contas, o Tribunal não apenas exercitou sua função fiscalizatória, mas promoveu a reconstrução de trilhas de governança para assegurar o encerramento responsável dessas entidades. A emissão de recomendações detalhadas, embasadas em diagnóstico técnico e referencial normativo, amplia a capacidade institucional dos entes envolvidos para lidar com passivos ocultos, prevenir litígios e promover maior segurança jurídica.

Além da dimensão técnica, a atuação do TCE-SC também dialoga com os fundamentos do ODS 17, voltado à promoção de parcerias eficazes e à cooperação institucional. Os processos de liquidação exigem, por natureza, articulação entre diferentes entes federativos (União, estados, municípios), órgãos administrativos (controladorias, procuradorias, secretarias), poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e sociedade civil.

Ao sugerir a criação de grupos interinstitucionais, recomendar a centralização de rotinas operacionais e incentivar termos de cooperação com o Judiciário e órgãos registradores, o Tribunal atuou como facilitador do diálogo institucional, induzindo soluções colaborativas e sustentáveis para questões historicamente negligenciadas.

Outro aspecto relevante diz respeito à indução de uma cultura de planejamento e integridade mesmo em contextos de encerramento institucional. O desfecho de uma estatal não representa a extinção de suas obrigações legais, e sim uma etapa crítica que exige memória organizacional, sistemas de controle, plano de ação e definição clara de responsabilidades. O TCE-SC, ao fiscalizar esses processos com foco em riscos fiscais, passivos ocultos e omissões de governança, contribuiu para consolidar um modelo de gestão pública que se estende até o fim do ciclo de vida da entidade, em conformidade com os princípios do ODS 16.

Adicionalmente, a transparência promovida pelas auditorias, bem como a comunicação dos achados aos entes responsáveis, amplia a *accountability* e permite que os cidadãos, a CGM, o Legislativo e os próprios gestores possam acompanhar o desempenho e os encaminhamentos dos processos de liquidação. Isso fortalece o controle social, reduz espaços de discricionariedade indevida e induz uma prática administrativa mais prudente e responsável, objetivos centrais da Agenda 2030.

7 Considerações finais

O acompanhamento de processos de liquidação de empresas estatais pelo TCE-SC evidencia a relevância do controle externo como agente indutor de governança, responsabilidade e eficiência na gestão pública. Os estudos de caso envolvendo a Cohab-SC, URB Blumenau e Codeb Brusque demonstram que, embora a extinção de uma estatal possa parecer uma solução administrativa, sua execução desordenada pode gerar novos passivos, riscos jurídicos e prejuízos sociais.

A atuação do órgão de controle externo revelou fragilidades comuns, como a ausência de planejamento, o desconhecimento do passivo real, a inexistência de inventários patrimoniais, falhas na prestação de contas e omissões por parte dos entes controladores. Diante desse contexto, o Tribunal não apenas identificou os problemas, mas recomendou medidas concretas, como a elaboração de planos formais de liquidação, a criação de grupos de trabalho interinstitucionais e a adoção de controles mínimos de integridade, contabilidade e gestão documental.

Conclui-se que a fiscalização do sistema de contas deve ser exercida de forma antecipatória, técnica e colaborativa, especialmente em processos de extinção de organismos públicos. A liquidação de empresas estatais envolve múltiplos interesses, sociais, patrimoniais, institucionais, e requer articulação entre órgãos, entes governamentais e a sociedade. A atuação pautada por uma abordagem orientadora e preventiva representa um modelo eficaz de como as unidades de controle externo podem agregar valor à gestão pública.

Recomenda-se, a partir da experiência catarinense, como aprimoramento, que os Tribunais de Contas desenvolvam guias ou trilhas de auditoria específicas para liquidações estatais, com definição de parâmetros mínimos de governança, de mapeamento de riscos, de mecanismos de monitoramento de ativos e passivos e de critérios para avaliação de encerramento – que são exemplos de boas práticas com potencial de impacto nacional.

Por fim, o presente artigo reforça que a supervisão das liquidações não deve ser vista como uma etapa final do controle, mas como uma janela estratégica de aprendizado institucional e fortalecimento da governança pública, em consonância com os ODS 16 e 17, voltados à construção de instituições eficazes, responsáveis e cooperativas.

External control in the liquidation of state-owned enterprises: the role of TCE-SC as a driver of governance, public accountability, and support for the 2030 Agenda

Abstract: This article analyzes the role of the TCE-SC in overseeing the liquidation processes of state-owned enterprises in Santa Catarina, in light of public governance principles and the Sustainable Development Goals (SDGs 16 and 17). Based on case studies of Cohab-SC, URB Blumenau, and Codeb Brusque, it identifies recurring weaknesses such as lack of planning, patrimonial irregularities, and omissions in accountability. Drawing on technical reports (2024–2025), the study highlights the role of external control in promoting best practices, risk prevention, and institutional strengthening, contributing to responsible and coordinated liquidations.

Keywords: Liquidation of state-owned enterprises. External control. SDGs 16 and 17.



Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1ª jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 1976.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. 82 p.

NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução A/RES/70/1, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais*. Edição 2015. Paris: OCDE, 2015. 116 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Diretrizes de Boas Práticas para Governança Pública*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de gestão de riscos aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Processo @RLA 16/00151709*. Fiscalização da liquidação da Companhia de Desenvolvimento de Brusque – Codeb. Florianópolis: TCE-SC, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Processo nº @ACO 23/80097695*. Fiscalização da liquidação da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina – Cohab-SC. Florianópolis: TCE-SC, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Processo nº @PMO 22/00462551*. Fiscalização da liquidação da Companhia Urbanizadora de Blumenau – URB. Florianópolis: TCE-SC, 2024.

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

ACHKAR, Azor El. Controle externo na liquidação de empresas estatais: a atuação do TCE-SC como indutor de governança, responsabilidade pública e fomento à Agenda 2030. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 261-273, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART13.SC.



TRIBUNAIS DE CONTAS E O ODS 16: REPENSANDO O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

Crislayne Cavalcante

Auditora de Controle Externo do TCE-PR. Graduada em Direito (UFPR), com Pós-Graduações em Gestão Pública e Direito Administrativo. Possui formação em Inovação e Liderança pela Georgetown University (Brasil 4.0) e certificação internacional em Auditoria de Conformidade pelo Pesa/IDI/Intosai (em andamento). É membro do Comitê Técnico das NBASPs do IRB.

Resumo: Este artigo propõe uma reflexão crítica sobre os processos de controle externo dos Tribunais de Contas brasileiros à luz da teoria da *accountability* horizontal e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente o ODS 16. A partir de uma análise teórica e comparativa, com destaque para o modelo francês de reestruturação institucional, discute-se a necessidade de alinhar os processos de controle externo aos objetivos institucionais das instituições de controle – ISC. Os resultados apontam que, embora os Tribunais de Contas brasileiros tenham adotado fundamentos constitucionais compatíveis com a *accountability* horizontal, suas práticas processuais ainda refletem uma lógica judicial tradicional, herdada da tradição francesa e europeia e voltada predominantemente à responsabilização dos agentes. Defende-se, portanto, a reestruturação dos processos de controle externo em dois eixos principais – assecuração e responsabilização – com base nos objetivos institucionais das ISC numa *accountability* horizontal e nos padrões profissionais da Intosai, visando maior impacto social, fortalecimento da democracia e efetividade institucional.

Palavras-chave: Controle externo. *Accountability* horizontal. Processo de controle externo. Cadeia de valor. Assecuração. Responsabilização. Objetivos institucionais.

Sumário: 1 Introdução – 2 Bases teóricas dos modelos de controle estatal em democracias – 3 Objetivos das instituições de controle externo – 4 Estruturação dos processos das instituições de controle: caso do Tribunal de Contas da França – 5 Prática processual das instituições de controle externo no Brasil – 6 Conclusão – Referências

1 Introdução

Em democracias representativas, o fortalecimento das instituições de controle externo é essencial para garantir a transparência, a integridade e a efetividade na gestão pública. Os Tribunais de Contas, como entidades fiscalizadoras, desempenham papel estratégico no sistema de *accountability* horizontal, atuando na redução da assimetria de informações entre os gestores públicos e os cidadãos.

Este artigo propõe uma reflexão crítica e relação lógica entre a teoria da *accountability* horizontal com os objetivos primordiais das instituições de controle externo e a regulamentação e estruturação dos processos de controle externo para o alcance destes objetivos e, com isto, melhoria da eficácia destas instituições (ODS 16).

A partir de uma análise teórica e comparativa, busca-se compreender como a estruturação dos processos de controle externo pode ser aprimorada para gerar maior impacto social e democrático, promovendo instituições mais eficazes, responsáveis e inclusivas.

2 Bases teóricas dos modelos de controle estatal em democracias

O modelo de controle estatal evoluiu conforme os modelos de Estado adotados (de Direito, Social, Democrático de Direito) e recebeu influência das teorias contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau), da teoria da separação de poderes (Montesquieu), da teoria do *accountability* (Guilhermo O'Donnell) e da teoria da agência.

Neste caminho, a construção de formas de controle estatal foi crescendo e deixando marcas que são reconhecidas nos conceitos de controle interno, controle administrativo, controle judicial, controle legislativo, participação popular, conceito de transparência, dentre outros. E, nos Estados Democráticos de Direito, órgãos para controle da Administração Pública possuem papéis estruturantes (SCLiar, 2014).¹

Mas é na teoria da agência e da *accountability* que se encontram a base teórica do modelo de controle estatal por instituições de controle.

Em síntese, a teoria da agência fundamenta a relação entre os governantes (agentes) e cidadãos (principais), justificando a necessidade de mecanismos de controle para mitigar riscos de desvio de interesse público. E a teoria de *accountability* envolve um sistema de direito ao controle e dever de prestação de contas.

Em Estados Democráticos de Direito em que há soberania popular e igualdade política, com pilares republicanos (bem comum) e liberais (limitação do poder estatal e proteção de direitos fundamentais), em que o povo escolhe seu representante, surge a relação entre este agente e os principais (povo). Estes principais têm o direito de saber como o agente está aplicando o “bem comum” e deve ter ferramentas para atuar em caso de discordância com as ações deste agente, que, em muitas democracias, tem como ferramenta principal o voto.

Contudo, estes principais (povo) por vezes não têm conhecimento técnico ou acesso para confiar nas informações repassadas pelo agente. Neste contexto, a criação de agências estatais legalmente autorizadas e autônomas para supervisionar e assegurar as informações repassadas pelo agente amplificam o conceito de *accountability*. Nesta tese de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), isto é, realizada por estruturas da própria entidade, é que se desenvolveram mecanismos de controle judicial, nos parlamentos, fortalecendo a tradição de separação de poderes. Cabe destaque para a tradição dos Parlamentos de fiscalizarem os agentes e apreciarem suas prestações de contas.

Com dificuldades operacionais e técnicas, muitos Parlamentos criaram agências específicas para realizar trabalhos de assegurar as informações dos agentes, cujos relatórios fossem fonte confiável de informação sobre a gestão pública com o objetivo de reduzir a assimetria de informação. Assim, surgem as instituições superiores de controle – ISC.

Na medida em que as ISC identificavam desvios em relação aos critérios de análise (sejam critérios financeiros, legais, de conformidade ou de desempenho), verificou-se a necessidade de robustecer o mandato destas agências para que elas pudessem determinar

¹ Em sua tese de doutorado, o autor pesquisou a evolução histórica do controle da administração desde a Antiguidade até o Estado Democrático de Direito. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1789) consagrou o direito dos cidadãos de fiscalizar os tributos e exigir prestação de contas (SCLiar, 2014).



correções de imediato, ou mesmo aplicar sanções a quem incorreu em ilegalidade, como forma de mitigar o risco de abuso de poder (MAINARING *apud* COUTINHO, 2018).

Em estudo sobre *accountability horizontal* em democracias emergentes, O'Donnel ainda destaca a importância do fortalecimento de agências de controle com recursos e autonomia; a promoção da transparência e acesso à informação; o incentivo de participação da sociedade civil e da mídia no processo; e a valorização de lideranças públicas que atuem com integridade (O'DONNEL, 1998).

Doris Coutinho (2018), em estudo teórico sobre o papel do Tribunal de Contas ante a *accountability*, cita outras teorias que influenciaram o controle externo: Smulovitz e Peruzzotti, que defendem a importância da *accountability* social, o papel da mídia e da sociedade civil na imposição de custos reputacionais; Delmer Dunn, Robert Keohane e Ronald Oakerson, que ampliam o conceito de *accountability* horizontal para incluir mecanismos informais com capacidade sancionatória (COUTINHO, 2018).

Em 1977, representantes de instituições superiores de controle – ISC se reuniram em Lima, no Peru, e declararam que a principal forma de redução de assimetria de informações entre o agente e os principais é por meio do processo de auditoria e da garantia de independência das ISC. Vale citar alguns trechos:

O principal objetivo da Declaração de Lima é reforçar a necessidade de uma auditoria governamental independente. Uma Entidade Fiscalizadora Superior que não consegue cumprir essa demanda não está apta a cumprir padrão esperado. [...]

O estado de direito e a democracia são, portanto, premissas essenciais para uma auditoria governamental efetivamente independente, além de serem os pilares nos quais a Declaração de Lima se fundamenta [...]

Seção 1. Propósito da auditoria O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir ou pelo menos dificultar a ocorrência dessas violações. (INTOSAI, 1977) (Grifos nossos)

Assim, antes de qualquer julgamento para responsabilização de agentes, é necessária a realização de trabalhos de asseguarção, para revelar desvios do padrão ou critério e ações para os responsáveis adotarem medidas corretivas tempestivas.

No Brasil, o mandato conferido aos Tribunais de Contas, como uma das agências integrantes da *accountability* horizontal, tem bases ideológicas na teoria da agência, na teoria da *accountability* horizontal e na Declaração de Lima. Um estudo teórico da *accountability* financeira e orçamentária adotada no Brasil foi feito por Donato Volkers Moutinho (2020)

em sua tese de mestrado, que foi publicada como livro de título *Contas dos governantes* e é uma excelente fonte de entendimento das bases teóricas utilizadas pelo constituinte nacional de 1988.

Assim, entender a base teórica que fundamentou a criação de agências de *accountability* horizontal em democracias representativas, e (re)pensar os processos de trabalho destas agências baseados em seus objetivos é a técnica mais apurada para se buscar a efetividade destas instituições de controle (ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes).²

3 Objetivos das instituições de controle externo

Sendo, as instituições de controle externo, agências de *accountability* horizontal em democracias representativas, seus objetivos devem estar atrelados à redução da assimetria de informações entre o agente e os principais (cidadãos), sendo fonte de informação confiável, e às ações corretivas e ressarcitórias em caso de desvios ou abuso de poder do agente, se isto lhe for outorgado por mandato constitucional ou legal.

Pode ocorrer dos mandatos nacionais das ISC contemplarem outros trabalhos além dos trabalhos de assegurar e de responsabilização, mas o foco principal das ISC deve ser a redução da assimetria, para aumentar o grau de confiabilidade da sociedade na Administração Pública, e com poderes de ações corretivas, para promover a melhoria da Administração Pública.

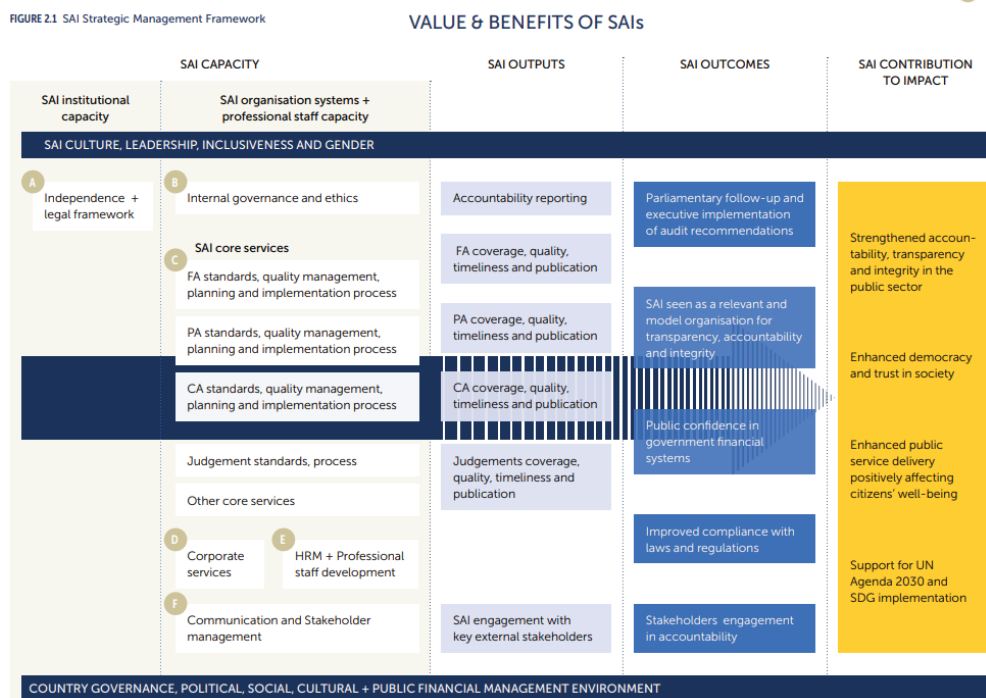
Desde a Declaração de Lima até hoje, a Intosai – Associação Internacional das Instituições Superiores de Controle vem promovendo a estruturação de pronunciamentos profissionais para delinear objetivos das ISC e promover o alcance destes objetivos com o maior grau de qualidade possível.

No documento Manual de Gestão Estratégica para Instituições Superiores de Controle (INTOSAI; IDI, 2020), consolidam-se os objetivos específicos das ISC, como resultados esperados de sua atuação, em acompanhamento parlamentar e implementação executiva das recomendações de auditoria; a ISC ser vista como uma organização relevante e modelo em termos de transparência, responsabilização e integridade; confiança pública nos sistemas financeiros governamentais; melhoria na conformidade da administração pública com leis e regulamentos; engajamento das partes interessadas no sistema de *accountability*.

² “Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis [...] 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos [...] 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis [...] 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime” (Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>).

O Manual, ainda, numa harmônica cadeia de valores e benefícios que devem ser gerados pelos trabalhos das ISC, faz a relação entre as capacidades da ISC, seus processos internos, os produtos que entrega, os objetivos perseguidos, com os seguintes impactos esperados na sociedade (eficácia da ISC – ODS 16): *accountability*, transparência e integridade reforçadas no setor público; democracia reforçada e confiança na sociedade; melhoria na prestação de serviços públicos afetando positivamente o bem-estar dos cidadãos; apoio à Agenda 2030 da ONU e à implementação dos ODS.

Figura 1 – Cadeia de valores e benefícios dos Tribunais de Contas



Fonte: Manual de Estratégica para Instituições Superiores de Controle (INTOSAI; IDI, 2020).

O Manual consolida os pronunciamentos profissionais das ISC desenvolvidos com base na Declaração de Lima (INTOSAI, 1977), que, por sua vez, é baseado na teoria da *accountability* horizontal: independência das ISC (seções 5 a 7); poderes das ISC (seções 10 a 12); métodos e procedimentos dos trabalhos da ISC (seções 13 e 14); produtos do trabalho das ISC (seções 16 e 17); base constitucional para as ISC auditarem autoridades, gestão financeira, contratos, obras públicas e outras áreas relevantes (seções 18 a 25); relação das ISC com os usuários de seus trabalhos (seções 8 e 9).

Para cada um destes tópicos, a Intosai desenvolveu pronunciamentos profissionais que permitem aferir um grau mínimo de qualidade: a) Intosai *Principles*: Independência das ISC – IFPP Intosai P10; Transparência e *Accountability* das ISC – IFPP Intosai-P20; Princípios das Atividades de Responsabilização IFPP Intosai-P50³ e Valores e benefícios gerados pelas ISC aos cidadãos: IFPP Intosai-P 12; b) Intosai *Standards*: princípios fundamentais do processo de auditoria do setor público IFPP ISSAI 100-6499 (trabalhos de asseguarção); c) Intosai *Guidance*: orientações de aplicação dos pronunciamentos ou de implementação dos processos de auditoria ou orientações para temas específicos.

O que se pretende demonstrar aqui é a relação lógica entre a teoria da *accountability* horizontal, com os objetivos primordiais das instituições de controle externo, que foram bem apresentados pela Intosai na cadeia de valor apresentada acima, e com a necessidade de que seus processos internos sejam estruturados para o alcance destes objetivos.

Neste ponto, vale explorar um dos princípios institucionais dos pronunciamentos das ISC de gerar valor e benefício à sociedade e fazer diferença na vida dos cidadãos (Intosai, IFPP Intosai-P12), o qual se desdobra em princípios básicos de estruturação das ISC para o alcance de tais objetivos.

Figura 2 – Princípios da geração de valor e benefícios de uma instituição superior de controle



Fonte: Intosai, IFPP Intosai-P12.

³ A Intosai conceitua esta atividade como *jurisdictional*. A tradução para o português manteve o termo “jurisdicional”. Independentemente de os debates teóricos brasileiros rechaçarem funções jurisdicionais às Cortes de Contas, por se entender que a jurisdição é una e atribuída apenas ao Poder Judiciário, o conteúdo do pronunciamento profissional são os princípios relativos ao processo de responsabilização e agentes públicos.



De acordo com este princípio, para gerar valor e benefício à sociedade (e à democracia), a ISC deve buscar o tripé: 1) *fortalecer a accountability, a transparência e a integridade das entidades do setor público*, por meio da salvaguarda de sua independência, da realização de trabalhos de asseguarção (auditorias), da habilitação dos gestores para cumprimento de suas recomendações e da produção de relatórios para o público acessar a informação; 2) *demonstrar sua relevância para os cidadãos, para o Legislativo e para outras partes interessadas*, por meio da sensibilidade a mudanças de ambiente e riscos emergentes, da comunicação efetiva com os principais (partes interessadas); da promoção do aperfeiçoamento da Administração, sendo fonte confiável de conhecimento e orientação objetiva e independente; 3) *ser uma organização que lidera pelo exemplo*.

Este tripé representa exatamente o impacto esperado pelas ISC em sua atuação no sistema de *accountability* horizontal representado na imagem da cadeia de valores apresentada nos capítulos anteriores. Uma ISC é eficaz se implementar este tripé (ODS 16).

Nesta lógica, nas democracias representativas, e como integrante dos sistemas de *accountability* horizontal, as ISC têm como objetivos principais a redução de assimetria de informações entre o agente e principais (sociedade) e a redução do abuso de poder. Esses objetivos principais são detalhados na Declaração de Lima e nos pronunciamentos profissionais desenvolvidos pela Intosai que trazem como objetivos específicos e resultados esperados das ISC: o acompanhamento parlamentar e implementação executiva das recomendações de auditoria; ser vista como uma organização relevante e modelo em termos de transparência, responsabilização e integridade; a geração da confiança pública nos sistemas financeiros governamentais; a melhoria na conformidade da administração pública com leis e regulamentos; e engajamento das partes interessadas no sistema de *accountability*.

A clareza destes objetivos também contribui para distinção do papel desempenhado pelas ISC nas democracias representativas de modo a não confundir com a atuação do controle exercido pelo Poder Judiciário (para solução de conflitos), pelo Ministério Público (para defesa de interesses coletivos e difusos, e para autoria da ação penal), pela Política Investigativa (para detectar ocorrência de infrações criminais, crimes e sua autoria).

Com a definição clara destes objetivos, a ISC deve pensar em sua estrutura e processos para fins de alcançar tais objetivos. Vale lembrar que a atividade de julgamento e responsabilização de agentes públicos da ISC foi pensada na teoria da *accountability* como uma atribuição para ser usada após a realização dos trabalhos de asseguarção em que houvesse a constatação de ocorrência de desvios em relação ao critério ou abuso de poder. A função de responsabilização fortaleceria o atingimento da *accountability*, transparência e integridade.

São vários os autores que defendem teses neste sentido de se pensar o processo com base nos objetivos institucionais, citando levantamento feito pelo trabalho apresentado por membros do Grupo de Trabalho 1 do Comitê de Sistematização da Administração Pública do IRB, em junho de 2025 (MENDES *et al.*, 2025): Freitas (2014), teoria institucional de Maurice Hauriou; Dagomar Lima (2008), Tiago Dutra, Adircélio Junior (2021), adequação processual apresentada por Galeno Lacerda (2008).

No Brasil, o mandato conferido ao Tribunal de Contas, como instituição de controle externo do sistema de *accountability* horizontal, é de exercer auxílio no controle externo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, subvenção e renúncia de receitas (art. 71, *caput* c/c art. 70), competindo-lhe apreciar as contas anuais dos chefes do Poder Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis; apreciar para fins de registro a legalidade dos atos de pessoal; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; fiscalizar contas de empresas públicas; fiscalizar recursos transferidos pelos entes públicos; prestar informações ao Poder Legislativo; aplicar sanções aos responsáveis; assinar prazo para correção dos atos ilegais; sustar execução de atos impugnados e decidir sobre contratos impugnados na omissão do Poder Legislativo (art. 71, incisos, CF).

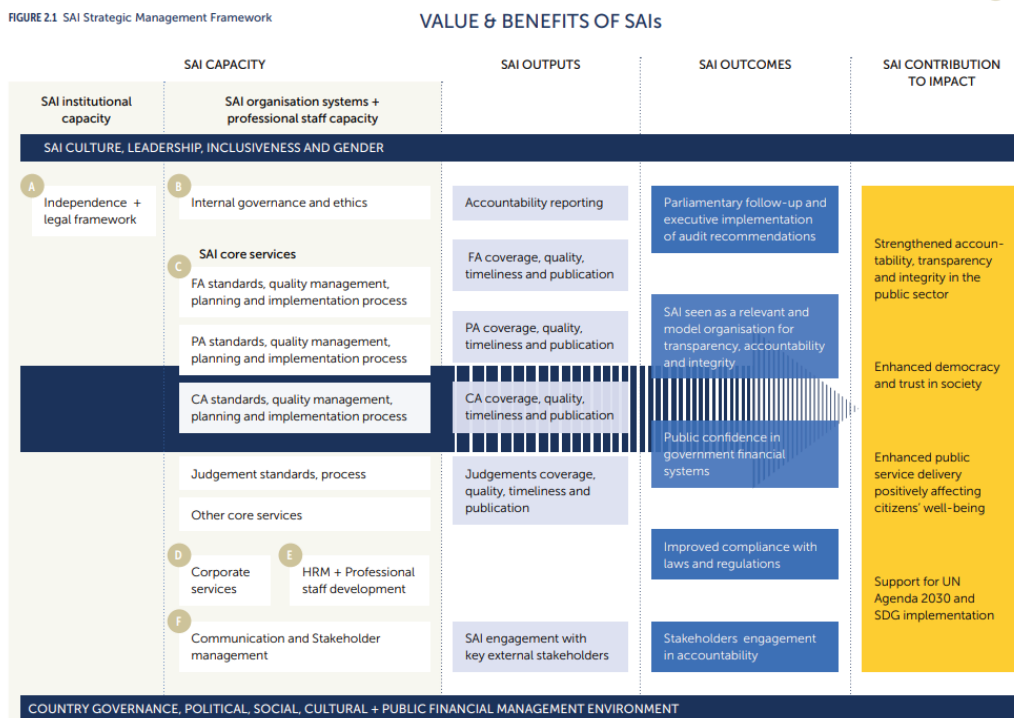
O mandato das instituições de controle brasileiras está aderente à Declaração de Lima e à teoria da *accountability*. Contudo, a estruturação dos Tribunais de Contas e de seus processos internos tende a seguir uma lógica mais judicial que de *accountability*, com prevalência de atividades de responsabilização (jurisdicionais) às atividades de assecuração.

4 Estruturação dos processos das instituições de controle: caso do Tribunal de Contas da França

Antes de apresentar reflexões sobre a prática processual das ISC brasileiras comparadas com os objetivos institucionais do sistema de *accountability*, vale rever a lógica da cadeia de valor pensada pela Intosai com base nas melhores práticas internacionais.

Figura 3 – Cadeia de valores e benefícios dos Tribunais de Contas

FIGURE 2.1 SAI Strategic Management Framework



Fonte: Manual de Estratégia para Instituições Superiores de Controle (INTOSAI; IDI, 2020).

O atingimento dos objetivos institucionais das ISC e impactos na democracia serão atingidos se houver elos na cadeia de valor encadeados às capacidades da ISC,⁴ que, por sua vez, englobam:

- *Capacidades institucionais*: independência garantida e regime jurídico estabelecido – Intosai-P10.
- *Capacidades dos sistemas organizacionais*: existência de estruturas, processos e práticas robustas relacionadas à governança geral da ISC; governança de cada área funcional na ISC e de suas atividades-fim e meio (serviços principais; serviços corporativos; comunicação e gestão de partes interessadas; gestão de recursos humanos, desenvolvimento profissional de pessoal).
- *Capacidades de seus profissionais*: existência de um número adequado de pessoas competentes e engajadas.

⁴ Conteúdo estudado no módulo 2 do Papel de estudo sobre competências profissionais transversais do Programa de Certificação Internacional em Auditoria do Setor Público (INTOSAI; ID; PESA, 2025).

Quanto melhores as capacidades da ISC melhores serão as entregas, os produtos e resultados alcançados, maior o atingimento dos objetivos institucionais e melhor os impactos na sociedade e na democracia (eficácia – ODS 16).

Assim, a estruturação dos serviços principais de cada ISC dependerá do mandato que ela possui, que inclui trabalhos de asseguarção das informações financeiras, da conformidade com leis e do nível de desempenho da gestão (atingimento de metas, economicidade e eficiência). E cerca de 25% dos países membros da Intosai ainda possuem mandato para atividades de responsabilização (jurisdicionais) para julgamento e responsabilização de agentes públicos (JURISAI, [s.d.]).

O Tribunal de Contas da França é um bom exemplo de reestruturação das capacidades de seus sistemas organizacionais com vistas ao atingimento de objetivos institucionais do sistema de *accountability* e maior impacto social e na democracia.

Em 2008, a França passou por uma revisão constitucional que ampliou as atribuições não jurisdicionais da Corte de Contas. Essa mudança suscitou debates sobre a necessidade de uma reforma estrutural nessa ISC com o objetivo de permitir que, além de exercer sua tradicional função jurisdicional, ela também pudesse apoiar o Parlamento na fiscalização da atuação governamental, no acompanhamento da execução das leis orçamentárias, na avaliação das políticas públicas e na certificação das contas (DUFFY-MEUNIER, 2010).

Em 2022, a Corte de Contas da França reformou o regime de responsabilização financeira dos gestores públicos por meio da *Ordonnance* nº 2022-408. A nova abordagem estabelece que apenas infrações que causem prejuízos financeiros relevantes serão passíveis de sanção, abandonando o modelo anterior que punia até falhas formais, como ausência de assinaturas, independentemente da materialidade do dano.

Apesar da criação de um contencioso nacional centralizado, a atividade jurisdicional da Corte torna-se secundária. A maior parte de seu trabalho está voltada para trabalhos de asseguarção, como auditorias, certificação de contas, acompanhamento da execução orçamentária, apoio ao Parlamento e avaliação de políticas públicas (FRANÇA, 2023).

E estas atribuições são desempenhadas por meio de Câmaras: Câmaras Regionais e Territoriais de Contas, em que tramitam os processos de trabalhos de asseguarção (auditorias, certificações de contas, avaliação de políticas públicas e acompanhamento da execução orçamentária), e Câmara de Disciplina Orçamentária e Financeira, na qual tramitam processos para julgamentos de responsabilização e aplicação de sanções.

Pelos relatórios de atividades,⁵ verifica-se que o desempenho da Corte de Contas francesa é medido atualmente pelo percentual de implementação das recomendações dadas em seus trabalhos de asseguarção, demonstrando o efetivo aperfeiçoamento da administração pública e engajamento maior com o Parlamento e sociedade.

Outros números dos relatórios de atividades que permitem a reflexão do maior impacto da ISC na sociedade e democracia: antes da reforma, a duração média dos processos era

⁵ Relatórios disponíveis em: <https://www.ccomptes.fr/fr/rapports-activite-cdc>.



de cerca de 40 meses,⁶ enquanto no novo regime passou a ser de 18 meses;⁷ em 2021 foram realizados 974 julgamentos de responsabilização de agentes públicos, 480 em 2022, e, quando do início da vigência do novo regime, o total de julgamentos caiu para 40 em 2023 e 70 em 2024. Houve um significativo aumento de propostas cidadãs recebidas, principalmente após o novo regime⁸ e maior engajamento dos gestores na implementação das recomendações dadas, resultando no aperfeiçoamento da Administração Pública.

Para alcançar estes resultados (efetividade) e impacto (eficácia – ODS 16), foi desenhado um projeto estratégico de reestruturação dos Tribunais financeiros franceses em três fases: definir a missão institucional da Corte com foco na diversidade, agilidade e acessibilidade dos trabalhos aos cidadãos; na governança e na modernização dos processos internos; revisar os recursos internos para: reforçar uma política de recursos humanos estratégica, proativa e centrada no pessoal; renovar a cultura gerencial, pedra angular da transformação dos métodos de trabalho; e melhorar as condições de trabalho de todos para o desenvolvimento profissional de todos.⁹ E, atualmente, o principal serviço do Tribunal é o trabalho de asseguarção seguindo padrões profissionais da Intosai.

5 Prática processual das instituições de controle externo no Brasil

O Brasil importou o modelo francês de direito administrativo e trouxe a tradição da Justiça administrativa francesa, a qual foi sendo incorporada nas funções dos Tribunais de Contas brasileiros, inclusive pela adaptação dos processos internos do modelo napoleônico de justiça administrativa.

Um estudo minucioso sobre esta importação de conceitos de direito administrativo pelo Brasil foi feito por Walter Guandalini Junior (2019). O autor descobriu que, no contexto europeu de formação dos Estados, buscou-se legitimar a clara separação das funções estatais, o direito administrativo foi sendo construído com o foco na defesa dos interesses coletivos, e o Poder Judiciário, na solução de conflitos de interesse privado; no Brasil, por seu contexto histórico, foram feitas adaptações dos conceitos franceses de direito administrativo à realidade brasileira, com ressignificação e refuncionalização a fim de buscar a legitimação de um Estado brasileiro que estava se constituindo na época.

Enquanto o conceito de direito administrativo europeu tinha origem na jurisprudência, no Brasil sua origem foi científica (dos estudiosos e doutrinadores). Se na Europa havia uma autonomia absoluta da administração, no Brasil havia interferência da justiça e da

⁶ Dado informado no relatório de atividades de 2021 (Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-07/WEB-rapportActivite2021-corr.pdf>).

⁷ Dado informado no relatório de atividades de 2024 (Disponível em: https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-06/202050618-Rapport-Activite-Cour-des-comptes-2024-Accessible_0.pdf).

⁸ Relatórios disponíveis em: <https://www.ccomptes.fr/fr/rapports-activite-cdc>.

⁹ Projeto Estratégico de reestruturação do Tribunal Financeiro Frances. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/communiqués-presse/jf2025-le-projet-strategique-des-juridictions-financieres>.

política na administração. A finalidade dos primórdios do direito administrativo europeu foi o disciplinamento urbano para o atendimento do interesse coletivo, e, no Brasil, foi a satisfação das necessidades populares para a conservação do governo imperial (GUANDALINI JR., 2019).

Toda a construção legislativa sobre controle da Administração Pública, no Brasil, tinha como base teórica a doutrina administrativista muito influenciada pelo direito administrativo francês. Alfredo Buzaid (1967), em estudo sobre a origem e evolução dos Tribunais de Contas, pesquisou as propostas de criação de um órgão de controle no Império até sua criação oficial em 1890, por ideação de Rui Barbosa, e relatou que as discussões, à época, giravam em torno do modelo francês, italiano e belga. A constatação da influência francesa e europeia na criação do Tribunal de Contas brasileiro também é citada por outros autores (CARVALHO; RODRIGUES, 2021;¹⁰ PAIXÃO, 1997;¹¹ LINS NETO, 1997; CASTARDO, 2007; SPECK, 2000; SCLiar, 2014).

Mesmo com a Constituinte de 88, que trouxe fundamentos teóricos adotados pela Declaração de Lima, a prática no Brasil é distante de um sistema de *accountability* e mais próxima de um sistema de justiça administrativa, ou modelo italiano baseado em revisão e julgamento. Inclusive, o pesquisador Wremyr Scliar (2014) destaca que a Constituição de 1988 reafirma a independência e autonomia do Tribunal de Contas e amplia suas atribuições, equiparando-o aos Tribunais de Justiça.

Não à toa que os processos de controle externo construídos por herança legislativa incorporam princípios de processos de julgamento de resolução de conflitos (processos judiciais), com previsão de mesmas fases processuais (em termos gerais: instauração, instrução, saneamento, julgamento, recurso).

As competências constitucionais dos Tribunais de Contas brasileiros que deveriam ser interpretadas como mandatos para atuação nos trabalhos de fiscalização (asseguração) passaram a ser interpretadas como funções e, para cada função, os normativos internos transformaram-nas em processos no modelo de processo judicial de resolução de conflitos.

Percebe-se que o discurso dos estudiosos e doutrinadores sobre Tribunais de Contas também passou a influenciar a forma como os Tribunais estruturavam seus processos. Veja-se, por exemplo, o artigo publicado por Lins Neto (1997), que afirma que o “motivo fundamental da existência do Tribunal de Contas [...] é, realmente, o chamado controle da moralidade administrativa ou, [...] trata-se de um instrumento institucional no combate à corrupção”.

Esta visão, de o Tribunal de Contas ter como objetivo institucional o combate à corrupção, é percebida atualmente pela forma de atuação de muitos auditores que utilizam metodologias de investigação criminal ao invés de metodologias de trabalhos de

¹⁰ Em pesquisa comparativa entre os modelos europeus e brasileiros de órgãos de controle, Carvalho e Rodrigues (2021) constataram a influência francesa e italiana na criação do Tribunal de Contas e sua evolução constitucional em 1988, quando se ampliaram significativamente as competências dos Tribunais de Contas.

¹¹ Judite Cavaleiro Paixão (1997) pesquisou as fontes do Tribunal de Contas de Portugal para a história do Brasil Colônia e demonstrou a herança de órgão de controle interno das finanças como Casa dos Contos, desde 1389, e o funcionamento do Erário Régio (sec. XVIII e XIX).



asseguração, e pela estruturação dos processos de controle externo que se aproximam do modelo de processos judiciais.

E, mesmo com a adoção do sistema de *accountability* horizontal, pela Constituição Federal de 1988, e ampliação do escopo do controle e novas frentes de atuação, como auditorias operacionais, para aferição da economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública e avaliação de políticas públicas, as capacidades dos sistemas organizacionais dos Tribunais não tiveram grandes adaptações ou avanços aos novos objetivos institucionais. Foram mantidas práticas tradicionais (LOUREIRO, 2009; SPECK, 2000).¹²

A cultura institucional consolidada, pressões internas e externas por segurança jurídica, baixa interação com a sociedade e outros órgãos de controle e falta de incentivo à inovação foram apontadas por Speck (2000) como causas da manutenção das rotinas tradicionais.

Flavio Garcia Cabral (2021) fez um estudo sobre o comportamento do Tribunal de Contas da União – TCU desde a Constituição de 1988 e demonstrou que as capacidades do TCU, de 1988 até meados de 1990, eram insuficientes com dificuldades materiais e estruturais, com atuação cautelosa, marcada pela insegurança institucional. Desde meados dos anos 1990 até o início dos anos 2010, houve aprimoramento técnico e organizacional, uso de novas tecnologias, criação de processos internos para realização de auditorias e outros trabalhos de assegurar, o que culminou num reconhecimento institucional e fortalecimento perante a sociedade. Mas o autor critica a atuação do TCU nestes últimos anos por ter uma atuação de “Tribunal Ativista” com extrapolação das competências constitucionais, e defesa de uma “autocrítica institucional” e “contenção jurídica”, com subjetividade nas decisões.

Comparando a cadeia de valor sugerida pela Intosai com o estudo de Flavio Garcia Cabral (2003), é possível deduzir que houve valorização da relevância do TCU quando houve aprimoramento técnico e sua estruturação para trabalhos de assegurar.

A necessidade de estruturação interna para ampliação de processos de trabalhos de assegurar nos Tribunais de Contas brasileiros aparece em vários estudos (citam-se alguns: SPECK, 2000;¹³ SCLIAR, 2014).

Neste sentido, Bruno Speck (2000, p. 83-84; 209-210) destaca que os Tribunais de Contas enfrentam o desafio de conciliar suas estruturas tradicionais, voltadas ao julgamento de contas, com a necessidade de realizar auditorias mais analíticas e orientadas a resultados.

Um grande exemplo deste vácuo em trabalhos de assegurar, para aumento da confiança pública nas informações, ocorreu durante a pandemia de Covid-19, em que os veículos de imprensa formaram um consórcio, em junho de 2020, para coletar

¹² Bruno Speck (2000) apresenta o TCU como uma instituição em constante tensão entre rotina e inovação, entre controle técnico e impacto político. A obra destaca a importância do TCU na promoção da responsabilidade fiscal, transparência e eficiência administrativa, ao mesmo tempo em que aponta os desafios de manter sua autonomia, profissionalização e relevância institucional.

¹³ O autor trata dos desafios técnicos e institucionais, incluindo a dificuldade na operacionalização de conceitos de eficiência, eficácia e impacto, bem como afirma a dificuldade dos Tribunais de Contas de conciliarem a sua estrutura tradicional, voltada ao julgamento de contas, com a necessidade de realizar auditorias mais analíticas e orientadas a resultados (SPECK, 2000).

dados diariamente com as secretarias estaduais e municipais de saúde, ante a falta de transparência nas informações oficiais.¹⁴ A ideia por trás da *accountability* horizontal é que, quando houver dúvidas sobre informações públicas, as pessoas busquem informações confiáveis nos Tribunais de Contas.

Assim, sendo os Tribunais de Contas órgãos integrantes do sistema de *accountability* horizontal em democracias representativas, com objetivos gerais de reduzir a assimetria de informação entre o agente e os principais (povo) e aperfeiçoar a Administração com medidas corretivas dos desvios do padrão, ou, conforme o mandato, também responsabilizar agentes, seus processos internos devem ser estruturados para o alcance destes objetivos.

E, no Brasil, por tradição histórica, conforme demonstrado pela pesquisa bibliográfica, os processos de controle externo foram desenhados mais para o objetivo de responsabilização, de investigação da corrupção e sua responsabilização.

Portanto, considerando as bases teóricas adotadas pela Constituição de 1988 para o modelo dos Tribunais de Contas brasileiros, seus objetivos institucionais correlatos à *accountability* horizontal e com mandato para responsabilização de agentes públicos, não há outra conclusão de que a necessidade de estruturação das capacidades dos sistemas organizacionais internos para dois tipos de processos principais: processos de asseguuração (fiscalização/auditoria) e processos de responsabilização.

E esta conclusão é exatamente a estrutura sugerida pela Intosai em seus pronunciamentos profissionais, incluindo uma gama de princípios para os processos de asseguuração (auditoria) e princípios para as atividades de responsabilização.

Os processos de asseguuração e a metodologia que deve ser implementada deve seguir os pronunciamentos profissionais internacionais. Da mesma forma que existem pronunciamentos profissionais e protocolos médicos, de engenharia, de perícia investigativa, aceitos universalmente para aferir um nível de qualidade, devem existir protocolos nos trabalhos de asseguuração.

Neste sentido é que se critica veementemente a adoção de princípios de processos judiciais ou de investigação criminal nos processos de controle externo de asseguuração, pois se manteria a tradição histórica e rotinas herdadas que tinham outros objetivos institucionais e baixo impacto social.

Já as atividades de responsabilização devem seguir os padrões judiciais, *vide* princípios da IFPP Intosai-P50.

Este raciocínio de se repensar os processos do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas num sistema de *accountability* horizontal em democracias representativas impõe reflexões e mudanças em estruturas internas e procedimentos herdados. Vejam-se alguns exemplos.

O art. 74, §2º da Constituição Federal diz que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades

¹⁴ Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/noticia/pandemia-de-covid-19.ghtml>.



perante o Tribunal de Contas da União”. Na herança de adaptação do processo judicial e objetivo de investigação e combate à corrupção, quase a totalidade dos Tribunais regulamentaram que estas denúncias e representações seriam operacionalizadas por meio de “processos” com as fases de: instauração, citação, contraditório (defesa), instrução, manifestação do Ministério Público de Contas, julgamento e recurso. Com o advento da Lei de Licitações, que previu a representação ao Tribunal de Contas, muitas empresas licitantes passaram a se valer deste “processo” para buscar decisões liminares e aplicação de sanções aos responsáveis. A crescente quantidade de autuações destes “processos” começou a impor debates sobre a regulamentação de valores de alçada, critérios de admissibilidade, já que o custo operacional e financeiro destes processos, em muitos casos, era superior ao valor do que estava sendo discutido no processo. E, pior, com resultado prático de pouco ou nenhum impacto na sociedade.

O que se percebe é que o “processo de responsabilização” nos Tribunais de Contas passou a ser um fim em si mesmo. Tanto que, nos relatórios de atividades dos Tribunais, há um acompanhamento do total de multas aplicadas para demonstrar a efetividade da Corte.

Agora, se o objetivo do Tribunal de Contas no sistema de *accountability* passa a ser a asseguuração e o aperfeiçoamento da Administração Pública, as denúncias e representações poderiam ser entradas (*inputs*) para o planejamento de auditorias maiores, cujos critérios de relevância e materialidade definiriam a quantidade de órgãos públicos/contratos/sistemas de contratações públicos a serem auditados. Ao final, poder-se-ia assegurar, com maior confiabilidade, a conformidade ou desempenho da Administração ou de seus contratos, com identificação das causas das inconformidades ou ineficiência, de seus efeitos e com recomendações correlatas à estas causas ou efeitos.

Outro exemplo são os processos de parecer prévio (art. 71, I, CF), processos de julgamento de contas de administradores públicos (art. 71, II, CF), que muitas vezes misturam numa mesma etapa processual as atividades de asseguuração com atividades de responsabilização. Ou muitos Tribunais criaram o tipo processual de “processos de auditoria”, no modelo de fases do processo de investigação, misturando atividade de asseguuração com de responsabilização, em que, ao final da auditoria, para se adotar medidas corretivas dos desvios identificados (art. 71, IX), que comumente ocorre por meio de recomendações ou determinações, precisa-se aguardar o trânsito em julgado do processo, o qual se prolonga demais até a discussão do grau de culpabilidade dos vários agentes. E, ao final do trânsito em julgado, as medidas corretivas já não possuem qualquer impacto prático.

Repensar os processos internos impõe repensar alguns institutos, como exemplo: pelos pronunciamentos profissionais da Intosai, deve-se ter comunicação com os gestores públicos (partes responsáveis) ao longo de todo o processo da fiscalização, e a forma como isto será feito poderá ser estabelecida pelos termos da auditoria. Nas rotinas herdadas, verifica-se a comunicação processual, por meio de citação, ofícios, diários eletrônicos etc. Tais rotinas focam apenas nas atividades de responsabilização.

Portando, em democracias representativas com a do Brasil, para reduzir a assimetria de informações entre os agentes escolhidos e os principais (eleitores) e aperfeiçoar a Administração Pública, são primordiais a independência e autonomia dos Tribunais de Contas, para que organizem e estruturam seus processos internos para desenvolver trabalhos de asseguarção e de responsabilização com qualidade, seguindo protocolos profissionais e, com isto, alcancem seus objetivos institucionais e gerem maior impacto social.

6 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que os Tribunais de Contas, enquanto agentes do sistema de *accountability* horizontal, devem estruturar seus processos internos com base em seus objetivos institucionais: reduzir a assimetria de informações entre o agente e os principais (povo) e adotar medidas corretivas em caso de desvios do critério, aperfeiçoando a Administração Pública e responsabilizando agentes, quando necessário.

A tradição jurídica brasileira, fortemente influenciada pelo modelo francês, moldou práticas processuais voltadas predominantemente à responsabilização, muitas vezes em detrimento dos trabalhos de asseguarção.

A experiência internacional, especialmente o caso da Corte de Contas da França, demonstra que a reestruturação institucional voltada à efetividade e à entrega de valor à sociedade é possível e desejável. Assim, repensar os processos de controle externo à luz dos padrões internacionais e dos objetivos do ODS 16 é um passo fundamental para que os Tribunais de Contas brasileiros se consolidem como instituições modernas, eficazes e comprometidas com a boa governança pública.

Na medida em que as ISC criam processos de auditoria, com padrões profissionais de alta qualidade, elas conseguem entregar relatórios com informações que promovem a transparência e permitem que o cidadão acompanhe e fiscalize a atuação do agente (Intosai, Declaração de Lima, seção 16, 1977), contribuindo para a *accountability* vertical e, consequentemente, para a democracia.

Supreme Audit Institutions and SDG 16: Rethinking the External Control Process

Abstract: This article offers a critical reflection on the external control processes of Brazilian Supreme Audit Institutions (SAIs) in light of the theory of horizontal accountability and the United Nations Sustainable Development Goals, particularly SDG 16. Through theoretical and comparative analysis, with emphasis on the French model of institutional restructuring, the article discusses the need to align external control processes with the institutional objectives of SAIs. The findings indicate that, although Brazilian SAIs have adopted constitutional foundations compatible with horizontal accountability, their procedural practices still reflect a traditional judicial logic inherited from French and European traditions, predominantly focused on the accountability of public agents. Therefore, the article advocates for the restructuring of external control processes into two main pillars—assurance and accountability—based on the institutional objectives of SAIs within a horizontal accountability framework and the professional standards of INTOSAI, aiming for greater social impact, strengthened democracy, and institutional effectiveness.

Keywords: External control. Horizontal accountability. External control process. Value chain. Assurance. Accountability institutional objectives.



Referências

- BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, 1967. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66514/69124/87901>.
- CABRAL, Flavio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003.
- CARVALHO, Fabio Lins de Lessa; RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018.
- CASTARDO, Hamilton Fernando. *Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro*. Tese (Mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp031580.pdf>.
- COUTINHO, Doris. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, v. 18, n. 72, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/882>.
- DUFFY-MEUNIER, Aurélie. La Cour des comptes: une institution sous double influence. *Revue française de finances publiques*, v. 109, p. 125-167, 2010. ffnal-02611238f. Disponível em: <https://amu.hal.science/hal-02611238/document>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- FRANÇA. *Rapport d'activité 2023 de la Cour des comptes*. 2023. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-06/20240621-rapport-activite-2023.pdf>.
- FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GARRETT, Cleverson (Org.). *IRB rumo aos 50 anos: a casa do conhecimento dos tribunais de contas*. Curitiba: Saluki, 2022.
- GUANDALINI Junior, Walter. A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 74, p. 473-498, jan./jun. 2019.
- INTOSAI. *Declaração de Lima*. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=1-9>.
- INTOSAI. IFPP INTOSAI-P12. *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>.
- INTOSAI; IDI. *Strategic Management Handbook for Supreme Audit Institutions*. 2020. Disponível em: <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/strategy-performance-measurement-reporting/1139-sai-strategic-management-handbook-version-1/file>.
- JURISAI. *Organization of Supreme Audit Institutions with Jurisdictional Functions (JuriSAI)*. [s.d.]. Disponível em: <https://u-intosai.org/news/organization-of-supreme-audit-institutions-with-jurisdictional-functions-jurisai/>.
- LACERDA, Galeno. O Código como Sistema legal de Adequação do Processo. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário*, Porto Alegre, 1976. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8130555/mod_resource/content/1/Galeno%20Lacerda%20-%2000%20Codigo%20como%20Sistema%20de%20Adequacao.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.
- LIMA, D. H. Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública. *Revista do TCU*, Brasília, n. 111, 2008.
- LINS NETO, Jair. Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. *Revista de Direito Administrativo*, 1997.

LOUREIRO, M. R; TEIXEIRA, M. A. C; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Ssk6fJjmWfWbwC39Q9cnVxM/?lang=pt>.

MENDES, Gabriela Flávia Ribeiro *et al.* Texto para discussão nº 1: Diretrizes Fundamentais para um Processo Constitucional de Controle Externo. Grupo de Trabalho 1 do Comitê Técnico de Sistematização da Administração Pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS DO IRB, IX. *Apresentação de trabalho...* Manuas: [s.n.], 2025.

MOUTINHO, Donato Volkers *et al.* (Coord.). *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022. 270 p. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2025.

MOUTINHO, Donato Volkers. *Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. 552 p. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9786555500189-464/list/#undefined>.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, v. 9.3, p. 112-126, 1998. Disponível em: <https://www.democrapiapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2025.

ONU. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>.

PAIXÃO, Judite Cavaleiro. Fontes do Tribunal de Contas de Portugal para a história do Brasil Colônia. *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, 1997. Disponível em: <http://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/273>.

SCLIAR, Wremyr. *Tribunal de Contas: do controle na antiguidade à instituição independente no Estado Democrático de Direito*. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, out. 2000.

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

CAVALCANTE, Crislayne. Tribunais de Contas e o ODS 16: repensando o processo de controle externo. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 275-292, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART14.PR.



GOVERNANÇA DE DADOS E CRIAÇÃO DE VALOR NO ECOSSISTEMA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Felipe Fonseca Salerno

Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), atuando na Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas e Social. Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Estatística pela University of Glasgow (Escócia). Bacharel em Estatística (UFRGS), Administração e Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), com *minor* na Rotterdam University of Applied Sciences (Holanda).

Fernanda Fonseca Salerno

Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), atuando na Assessoria de Sistemas de Controle Externo, desenvolvendo soluções tecnológicas para modernizar os processos e fortalecer a atuação finalística do controle externo. Graduada em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com intercâmbio acadêmico nos Estados Unidos pelo programa Capes-FIPSE. Pós-Graduada em Negócios Digitais (Unisinos). Mestranda em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Resumo: Este estudo avalia o impacto da governança de dados na geração de valor dos dados no ecossistema dos Tribunais de Contas brasileiros. A pesquisa quantitativa foi realizada com 85 servidores de diferentes Tribunais, por meio de questionário validado por especialistas. As respostas foram modeladas por meio de Análise de Componentes Principais (ACP) e modelos de regressão linear, polinomial e aditivos generalizados (MAG). Os resultados apontam uma relação positiva e estatisticamente significativa entre governança de dados e valor dos dados, com padrão não linear e efeitos de limiar, nos quais os ganhos se intensificam em níveis mais elevados de governança de dados. Conclui-se que a governança de dados é um elemento central para o uso estratégico da informação, promovendo maior *accountability*, eficácia institucional e políticas públicas orientadas por evidências, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16 e 17).

Palavras-chave: Governança de dados. Valor dos dados. Tribunais de Contas.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método de pesquisa – 4 Resultados e discussão – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

O avanço da transformação digital no setor público tem intensificado a geração, o compartilhamento e o uso de grandes volumes de dados pelas instituições. Os dados passaram a ser compreendidos não apenas como subprodutos da atividade governamental, mas como ativos estratégicos que podem impulsionar a formulação de políticas públicas, a modernização institucional e o fortalecimento da *accountability* (YULIANI *et al.*, 2022; VAN OOIJEN; UBALDI; WELBY, 2019). A crescente valorização dos dados como recurso de apoio à decisão reforça a necessidade de práticas para o seu gerenciamento adequado, principalmente em

instituições de controle como os Tribunais de Contas brasileiros (AQUINO; LINO; AZEVEDO, 2021).

Estudos recentes como Salerno e Maçada (2024) identificaram que o uso efetivo de dados no setor público depende da existência de mecanismos de governança capazes de assegurar aspectos como sua qualidade, integridade, segurança e utilidade. Filgueiras e Lui (2023) enfatizam que a governança de dados constitui um pilar fundamental para a institucionalização de práticas orientadas por evidências, sendo particularmente relevante em ambientes organizacionais caracterizados pela interdependência institucional, como é o caso dos ecossistemas de dados públicos. Para Abraham, Schneider e Vom Brocke (2019), a governança de dados pode ser operacionalizada por meio de três mecanismos: estruturais, procedurais e relacionais; que, quando integrados, promovem a coordenação e a padronização necessárias para o uso adequado e confiável da informação.

Paralelamente, o conceito de valor dos dados tem ganhado destaque para compreender o impacto da informação nas organizações. A literatura sugere que o valor dos dados está associado à percepção de sua utilidade, aplicabilidade, atualidade e confiabilidade na geração de conhecimento e suporte à decisão (XU *et al.*, 2024; BRENNAN *et al.*, 2019). Em instituições públicas, esse valor é expresso na melhoria da eficiência ou inovação e na capacidade de promover decisões mais fundamentadas e alinhadas ao interesse público (BENMOHAMED; SHEN; VLAHU-GJORGIEVSKA, 2024). No caso dos Tribunais de Contas, o valor dos dados pode manifestar-se, por exemplo, por meio do aprimoramento das fiscalizações, da ampliação do controle social e da qualificação do diálogo com os gestores públicos (DEMPSEY; VAN DYK, 2024).

Apesar do reconhecimento da literatura sobre a importância da governança de dados para a geração de valor, ainda são escassos estudos empíricos que explorem essa relação em instituições de controle externo, especialmente no contexto brasileiro. Grande parte da literatura concentra-se em organizações privadas ou em agências de governo, havendo uma lacuna no que diz respeito à atuação dos Tribunais de Contas na estruturação dos ecossistemas de dados. Como apontam Cerrillo-Mártinez e Casadesús-de-Mingo (2021), a maturidade da governança de dados influencia diretamente a capacidade institucional de transformar dados em insumos para a tomada de decisão e para o aperfeiçoamento das políticas públicas, reforçando o potencial dos Tribunais de Contas em utilizar e promover o uso de dados por seus jurisdicionados e pela sociedade civil.

Diante disso, este estudo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: qual o impacto da governança de dados na geração de valor dos dados no ecossistema dos Tribunais de Contas brasileiros? Para isso, conduziu-se uma pesquisa quantitativa com servidores dos Tribunais de Contas, aplicando técnicas de análise fatorial e modelos estatísticos (regressão linear, polinomial e modelos aditivos generalizados), a fim de mensurar os mecanismos de governança de dados e sua associação com o valor dos dados no ecossistema de dados dos Tribunais de Contas brasileiros.

O estudo contribui teoricamente ao propor e testar um modelo conceitual que relaciona a governança de dados por meio de seus três mecanismos teóricos, e o valor dos dados no



ecossistema dos Tribunais de Contas. Além disso, do ponto de vista prático, os resultados podem subsidiar estratégias de aprimoramento da governança de dados nos Tribunais de Contas, promovendo maior eficácia institucional e alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e o ODS 17 (Parcerias e Meios de Implementação).

2 Fundamentação teórica

Este capítulo aborda os conceitos teóricos que embasam esta pesquisa: governança de dados e seus mecanismos, valor dos dados, e as intersecções entre os dois conceitos.

2.1 Governança de dados

Para Lis, Gelhaar e Otto (2023), a governança de dados pode ser compreendida como o conjunto de princípios, responsabilidades e diretrizes que orientam a utilização e o controle dos dados em uma organização. Em contextos públicos e interorganizacionais, como os ecossistemas de dados, a governança visa garantir qualidade, integridade e responsabilidade no uso da informação (LADLEY, 2019). Filgueiras e Silva (2022) destacam o papel fundamental da governança de dados para assegurar o alinhamento entre dados e objetivos, bem como para promover o uso adequado de informações na formulação e monitoramento de políticas públicas.

A análise teórica da governança de dados adota três mecanismos que representam suas principais práticas: estrutural, procedural e relacional (ABRAHAM; SCHNEIDER; VOM BROCKE, 2019). Esses mecanismos atuam de forma integrada para institucionalizar práticas de governança e fomentar uma cultura organizacional orientada ao uso de dados. A seguir, cada um desses mecanismos é detalhado.

2.1.1 Mecanismos estruturais

Os mecanismos estruturais referem-se à criação de estruturas formais como comitês, conselhos, papéis específicos e instâncias decisórias (MIKALEF *et al.*, 2020). Esses mecanismos delimitam as responsabilidades e estruturas de decisão sobre os dados. De acordo com Abraham, Schneider e Vom Brocke (2019), a definição de estruturas formais colabora para a consistência das decisões relacionadas aos dados e para o monitoramento de padrões de qualidade e conformidade normativa. Em ecossistemas de dados, os mecanismos estruturais colaboram para viabilizar a coordenação entre diferentes instituições, respeitando seus papéis e competências (LIS; GELHAAR; OTTO, 2023).

2.1.2 Mecanismos procedurais

Os mecanismos procedurais dizem respeito às regras, políticas, normas e diretrizes que orientam aspectos como o uso, a segurança, a privacidade e a qualidade dos dados (YULFITRI *et al.*, 2024). Esses procedimentos incluem, por exemplo, protocolos de acesso, fluxos de compartilhamento e controles de integridade. Segundo Abraham, Schneider e Vom Brocke (2019), tais mecanismos são importantes para reduzir riscos operacionais e assegurar que os dados sejam utilizados de maneira ética e responsável. No contexto dos ecossistemas, Lis, Gelhaar e Otto (2023) enfatizam que os mecanismos procedurais devem incorporar dinâmicas adaptativas, capazes de lidar com interesses diversos e com a complexidade regulatória.

2.1.3 Mecanismos relacionais

Os mecanismos relacionais envolvem os aspectos comunicacionais e colaborativos da governança de dados. Seu foco está em aspectos como o engajamento dos agentes e a promoção de uma cultura orientada a dados, os quais colaboram na construção de confiança entre os envolvidos (ABRAHAM; SCHNEIDER; VOM BROCKE, 2019). Para Kim e Cho (2018), a educação, o treinamento e os fóruns de discussão são instrumentos centrais para disseminar os princípios da governança de dados. A literatura aponta que, sem mecanismos relacionais bem estabelecidos, a efetividade dos componentes estruturais e procedurais tende a ser limitada (MIKALEF *et al.*, 2020). Em ecossistemas, a articulação entre diferentes instituições demanda canais de comunicação transparentes e rotinas colaborativas que promovam entendimento mútuo e integração de objetivos (LIS; GELHAAR; OTTO, 2023).

2.2 Valor dos dados

A compreensão sobre o valor dos dados tem evoluído significativamente nas últimas décadas à medida que organizações públicas e privadas reconhecem os dados como ativos estratégicos. O valor dos dados pode ser entendido como a utilidade percebida que uma organização extrai do uso dos dados em suas atividades e decisões estratégicas (XU *et al.*, 2024; BRENNAN *et al.*, 2019). Tal valor emerge da articulação entre diferentes fatores, como a qualidade dos dados, sua disponibilidade, o contexto de uso e as capacidades analíticas da organização (CURRY *et al.*, 2021). Assim, o valor dos dados se manifesta em múltiplas formas, como exemplo, por meio da melhoria na eficiência operacional, no suporte à inovação, na redução de riscos e na promoção de decisões baseadas em evidências (BISSWANG *et al.*, 2025).

Em estudos recentes (SALERNO; MAÇADA, 2025), o valor dos dados tem sido operacionalizado a partir da percepção dos gestores sobre a utilidade, relevância, atualidade,



confiabilidade e aplicabilidade das informações disponíveis (XU *et al.*, 2024; BRENNAN *et al.*, 2019). No contexto de ecossistemas de dados, como o dos Tribunais de Contas, o valor dos dados também envolve aspectos relacionados à transparência, *accountability* e efetividade das políticas públicas. Segundo Fang, Zhao e Li (2024), em ambientes públicos, a geração de valor por meio dos dados está fortemente vinculada à capacidade institucional de gerar *insights* que impactem a gestão, o controle, a transparência e o planejamento governamental.

2.3 Governança de dados e valor dos dados no contexto dos Tribunais de Contas

A literatura recente sobre governança de dados em instituições públicas brasileiras reforça a importância da implementação de seus mecanismos para a melhoria da gestão de recursos e do desempenho institucional. Pesquisa de Souza, Batista e Said (2025) indicou que estruturas institucionais maduras, o uso estratégico dos dados e a participação social são elementos-chave para práticas de governança bem-sucedidas. Ainda assim, os autores apontam que persistem desafios relevantes, como a fragmentação administrativa e a baixa maturidade em gestão do conhecimento, o que demanda esforços coordenados para aprimorar a governança de dados nos diferentes níveis da Administração Pública.

Nessa perspectiva, a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil tem se expandido para além das funções tradicionais de controle financeiro e legalidade, incorporando práticas analíticas voltadas à avaliação de políticas públicas, mensuração de desempenho, promoção da transparência e fomento ao controle social (CARVALHO; CAVALCANTE, 2024; LEONI, 2023). Os dados, nesse contexto, assumem um papel de protagonismo, não apenas como insumos para fiscalizações, mas como recursos fundamentais para a geração de conhecimento público, induzindo melhorias na Administração Pública e fortalecendo o controle social (MACEDO, 2023).

A crescente complexidade dos fluxos informacionais e a multiplicidade de bases de dados operadas pelos Tribunais de Contas impõem desafios significativos à gestão e ao uso desses ativos. Por isso, a adoção de mecanismos estruturados de governança de dados torna-se uma condição importante para garantir integridade, consistência, interoperabilidade e acessibilidade das informações utilizadas em processos decisórios e de fiscalização (ABRAHAM; SCHNEIDER; VOM BROCKE, 2019; LADLEY, 2019). Em instituições públicas que operam em ecossistemas de dados, como os Tribunais de Contas, a governança de dados não se limita a procedimentos internos, mas envolve também arranjos colaborativos com órgãos jurisdicionados, fornecedores de dados, unidades técnicas e sociedade civil (BARATA; PRADO, 2015). Essa abordagem multifacetada é necessária para lidar com a diversidade de fontes, formatos e finalidades dos dados manejados no ecossistema de dados voltados ao controle externo.

Do ponto de vista do valor dos dados, os Tribunais de Contas enfrentam o desafio de transformar grandes volumes de dados em evidências úteis, ou seja, obter valor a partir dos

dados. O valor, nesse caso, não decorre automaticamente da posse ou da disponibilidade dos dados, mas de sua utilização efetiva na indução de melhorias nos processos governamentais, como no fortalecimento da *accountability* e das políticas públicas (BENMOHAMED; SHEN; VLAHU-GJORGIEVSKA, 2024; ELLUL; BUTTIGIEG, 2021).

Nesse sentido, Ferreira (2019) destaca que há uma associação positiva entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas e a qualidade das políticas públicas, indicando que tribunais com mais estrutura e recursos tendem a exercer um controle externo mais efetivo. Para o autor, capacidade institucional refere-se à estrutura real de funcionamento do tribunal, composta por elementos como orçamento disponível, quantidade de pessoal e capacidade de ação concreta, que permite à instituição atuar com impacto na Administração Pública. Embora não trate diretamente do uso de dados, o estudo sugere que estruturas institucionais mais robustas são condição necessária para que os Tribunais de Contas possam avançar em práticas analíticas baseadas em evidências e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Nesse ponto, Macedo (2023) e Soares e Piana (2024) evidenciam como o uso qualificado dos dados, associado a tecnologias de inteligência analítica e a processos de monitoramento contínuo, podem ampliar a efetividade do controle externo e contribuir para a geração de conhecimento público e a indução de melhorias na administração.

Para Macedo (2023), o valor dos dados no contexto dos Tribunais de Contas está diretamente relacionado à sua capacidade de circular em redes de governança e de apoiar processos decisórios interinstitucionais, especialmente em contextos complexos e com múltiplos atores. Ele destaca que os dados, quando tratados de forma estruturada e compartilhados com base em padrões técnicos e normativos, permitem aos Tribunais de Contas desempenhar um papel ativo na coprodução de soluções públicas, indo além da função fiscalizadora tradicional. Complementarmente, Soares e Piana (2024) enfatizam o uso da inteligência analítica no combate à fraude e à corrupção, defendendo que os Tribunais de Contas devem integrar suas bases de dados internas a fontes externas, utilizando tecnologias de tratamento de dados para detectar padrões de risco e orientar ações preventivas. Os autores apontam que essa abordagem (que chamam de “inteligência de controle externo”) contribui não apenas para a celeridade e precisão das fiscalizações, mas também para a transparência e a confiança pública, ao viabilizar respostas mais tempestivas às demandas sociais. Assim, ambos os estudos reforçam que o uso qualificado dos dados, aliado à estrutura institucional e ao domínio de ferramentas analíticas, são componentes fundamentais para que os Tribunais de Contas se consolidem como instituições relevantes para a governança pública contemporânea.

Nesse sentido, Machado e Oliveira (2021) defendem a adoção de modelos de governança multinível como estratégia para ampliar a efetividade dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas. Para as autoras, a governança de dados nesse contexto deve considerar a articulação entre diferentes níveis e esferas de governo, permitindo que os Tribunais de Contas atuem de forma mais responsiva às realidades locais e mais integrados aos ciclos de formulação e implementação das políticas. Elas argumentam que, para que os



dados cumpram sua função estratégica, é necessário não apenas dispor de tecnologias e capacidade técnica, mas também construir arranjos institucionais cooperativos que favoreçam o compartilhamento de informações e a indução de boas práticas de gestão.

Silva *et al.* (2023) trazem contribuições importantes ao avaliar como os Tribunais de Contas utilizam ferramentas digitais para promover transparência, participação cidadã e *accountability*. A análise, realizada com base nos portais eletrônicos de 32 tribunais, revelou uma assimetria significativa entre as dimensões avaliadas: enquanto a transparência atingiu 83,71% e a participação cidadã, 64,89%, a dimensão *accountability* obteve apenas 38,4%. Os autores chamam atenção para o fato de que, embora os Tribunais de Contas exijam altos padrões de divulgação de dados de seus jurisdicionados, muitos ainda têm dificuldades em garantir o mesmo nível de acessibilidade e retorno à sociedade em suas próprias práticas. Assim, os autores reforçam que a simples disponibilização de informações em portais eletrônicos não é suficiente, demandando estratégias integradas de comunicação e responsabilização ativa, que convertam dados públicos em instrumentos reais de engajamento democrático e legitimidade institucional.

Logo, as evidências extraídas dos trabalhos de Souza *et al.* (2025), Leoni (2023), Carvalho e Cavalcante (2024), Macedo (2023), Ferreira (2019), Soares e Piana (2024), Silva *et al.* (2023), Barata e Prado (2015) e Machado e Oliveira (2021) indicam a perspectiva de que a governança de dados e o valor dos dados nos Tribunais de Contas estão intrinsecamente vinculados ao uso estratégico das informações e à articulação interinstitucional. Os estudos reforçam que o valor dos dados é gerado não pela sua mera acumulação, mas pela sua conversão em evidências úteis, capazes de induzir melhorias nos processos governamentais e fortalecer a *accountability*, qualificando políticas públicas. Persistem, no entanto, desafios relacionados à fragmentação administrativa e à baixa maturidade em governança de dados, demandando modelos que combinem arranjos colaborativos e inteligência analítica para potencializar o impacto social do controle externo.

Propõe-se, assim, que a capacidade de extrair valor dos dados é influenciada pela existência de práticas de governança de dados, de forma a ser vista como um ciclo virtuoso: quanto maior o grau de maturidade em governança de dados, maiores as chances de os dados serem utilizados de forma confiável e eficaz, o que, por sua vez, retroalimenta o reconhecimento de seu valor estratégico. Em um cenário de crescente demanda por transparência e impacto social, a capacidade das instituições de controle de gerir seus dados de forma coordenada e segura torna-se um ativo cada vez mais relevante para o cumprimento das funções constitucionais previstas nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

3 Método de pesquisa

3.1 Delineamento da pesquisa

Este estudo é de natureza quantitativa, com enfoque aplicado e abordagem descritiva e explicativa (KUMAR, 2019). A pesquisa foi conduzida no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, com a finalidade de examinar a relação entre mecanismos de governança de dados e geração de valor a partir dos dados. Conforme Fleury e Costa Werlang (2017), pesquisas aplicadas visam solucionar problemas concretos, sendo apropriadas em contextos organizacionais que demandam diagnósticos precisos e fundamentados. O público-alvo da investigação foi composto por servidores de Tribunais de Contas brasileiros que possuem conhecimento aprofundado sobre o ecossistema de dados do seu Tribunal.

3.2 Validação do instrumento e coleta de dados

A validação do instrumento de coleta de dados, que foi elaborado por meio de revisão da literatura, foi pautada em recomendações metodológicas para pesquisas com *survey* (FOWLER, 2014). Inicialmente, conduziu-se um pré-teste dividido em duas etapas: (i) *card sorting* e (ii) cálculo do Índice de Validade de Conteúdo (IVC). No *card sorting*, dez especialistas foram convidados a classificar os 13 itens propostos nos três mecanismos teóricos da governança de dados: estrutural, procedural e relacional; e os 5 itens em relação ao valor dos dados. Essa técnica, recomendada por Spencer (2009), visa avaliar a coerência semântica e teórica dos itens. Com base nos resultados, foram realizados pequenos ajustes na redação dos itens. Na segunda etapa, oito especialistas atribuíram notas de 1 a 4 quanto à relevância dos itens para o construto avaliado. Os escores foram utilizados para o cálculo do IVC com base em critérios propostos por Alexandre e Coluci (2011). O ponto de corte mínimo adotado foi 0,80. Todos os itens atingiram esse limiar, o que garantiu a manutenção dos itens no instrumento final.

A coleta dos dados foi realizada entre outubro de 2024 e março de 2025, utilizando a ferramenta Microsoft Forms. O instrumento foi estruturado em escala Likert de 7 pontos, variando de “discordo totalmente” (1) a “concordo totalmente” (7). Foram coletadas 85 respostas válidas. O Quadro 1 apresenta os itens organizados por dimensão teórica.

Quadro 1 – Relação de itens do questionário

Construto	Item
Enunciado	No ecossistema de dados do seu Tribunal...
Estrutural	Os principais tomadores de decisões relacionadas aos dados do ecossistema são identificados (comitês, grupos etc.).
	As políticas para os dados do ecossistema são definidas por comitês ou grupos específicos.
	O controle sobre o uso dos dados do ecossistema é exercido por comitês ou grupos específicos.
	As responsabilidades relacionadas ao uso de dados do ecossistema são bem definidas.
Procedural	As políticas sobre o tempo de armazenamento dos dados do ecossistema são bem definidas.
	As políticas de acesso aos dados do ecossistema são bem definidas.
	As diretrizes legais para os dados do ecossistema são bem definidas.
	As normas que definem a finalidade para as quais os dados do ecossistema podem ser utilizados são bem definidas.
	Os padrões mínimos de qualidade dos dados do ecossistema são normatizados.
Relacional	As políticas envolvendo os dados do ecossistema são comunicadas de maneira clara.
	As políticas envolvendo dados do ecossistema são bem difundidas entre os envolvidos.
	Ocorrem regularmente eventos para compartilhar as diretrizes envolvendo os dados do ecossistema.
	São realizados treinamentos sobre as normas envolvendo dados do ecossistema.
Valor dos dados	O uso de dados do ecossistema promove a eficiência operacional.
	O uso de dados do ecossistema melhora a tomada de decisão.
	O uso de dados do ecossistema aprimora a previsão de tendências.
	O uso de dados do ecossistema colabora para mitigar riscos.
	O uso de dados do ecossistema promove a eficiência operacional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.3 Análise estatística

Para representar a governança de dados como um construto unificado, foi realizada uma análise de componentes principais (ACP) sobre o conjunto formado pelos 13 itens das três dimensões teóricas (estrutural, procedural, relacional). Conforme Jolliffe (2002), essa técnica permite reduzir a dimensionalidade de dados correlacionados, retendo a maior parte da variância explicada em um número reduzido de componentes. O primeiro componente extraído foi utilizado como escore sintético global da governança de dados (“Gov Dados”). A mesma estratégia foi aplicada para a variável dependente, valor dos dados (“Valos Dados”), a partir dos seus cinco itens, sendo utilizado o primeiro componente extraído.

Após a obtenção dos escores latentes representativos da governança de dados e do valor dos dados pela ACP, foi conduzido um conjunto de análises de regressão com o objetivo de investigar a relação entre essas variáveis. Inicialmente, ajustou-se um modelo de regressão linear simples, que permite estimar a relação média entre a variável explicativa (“Gov Dados”) e a variável resposta (“Valor Dados”), assumindo linearidade e homocedasticidade dos resíduos (DARLINGTON; HAYES, 2017). Na sequência, foi realizada uma inspeção gráfica com aplicação da curva LOESS (*Locally Estimated Scatterplot Smoothing*), com o intuito de explorar visualmente a presença de padrões não lineares. Essa análise sugeriu um comportamento levemente curvilíneo, motivando a estimação de um modelo polinomial. De acordo com Darlington e Hayes, (2017), modelos polinomiais são recomendados quando há indícios de não linearidade entre as variáveis, mantendo-se, ainda assim, a estrutura paramétrica da regressão. Foram incluídos os termos quadrático e cúbico de “Gov Dados” e a significância desses termos foi avaliada por meio de teste F sequencial (ANOVA entre modelos aninhados), permitindo examinar se o acréscimo de complexidade resultou em melhora estatisticamente significativa na explicação da variabilidade da variável dependente. Em seguida, foi estimado um Modelo Aditivo Generalizado (MAG), que permite capturar padrões de não linearidade sem impor uma forma funcional específica à relação entre as variáveis (HASTIE; TIBSHIRANI, 1986). O MAG utiliza funções suavizadas, baseadas em *splines*, para modelar o efeito da variável explicativa, sendo especialmente útil em contextos exploratórios ou quando se suspeita de uma estrutura complexa de associação (CLEVELAND, 1979).

A comparação entre os modelos foi baseada em diferentes critérios: coeficiente de determinação ajustado (R^2 ajustado), critério de informação de Akaike (AIC), erro médio quadrático de predição (RMSEP) e inspeção visual dos resíduos. Essa triangulação de métricas visa garantir que o modelo selecionado apresente não apenas bom ajuste, mas também estabilidade e coerência com os pressupostos estatísticos (DARLINGTON; HAYES, 2017).

4 Resultados e discussão

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre a governança de dados e seu impacto no valor dos dados no ecossistema dos Tribunais de Contas. Os resultados foram obtidos a partir da aplicação de análise fatorial (PCA), regressão linear, modelos polinomiais e modelos aditivos generalizados (GAM), buscando identificar a forma mais adequada de representar a relação entre as variáveis.

4.1 Geração dos componentes latentes

As análises de componentes principais (ACP) foram conduzidas para sintetizar os construtos teóricos em escores representativos, de forma que as três dimensões de governança (estrutural, procedural e relacional) foram combinadas em um único componente principal



(“Gov Dados”) explicando 70,95% da variância dos dados. Para o valor dos dados (“Valor Dados”), a ACP indicou um primeiro componente com 83,75% da variância explicada. Esses resultados são considerados adequados para estudos em ciências sociais, conforme sugerido por Hair *et al.* (2019), evidenciando que os componentes sintetizados preservam a estrutura conceitual dos construtos.

4.2 Modelo de regressão linear

A regressão linear simples foi utilizada para avaliar a relação entre “Gov Dados” e “Valor Dados”. O modelo apresentou um coeficiente Beta significativo e positivo ($\beta = 0,407$, $p < 0,001$), com R^2 ajustado de 0,357. O diagnóstico gráfico dos resíduos indicou heterogeneidade na variância e possível não linearidade, o que violaria os pressupostos do modelo, motivando a estimação de modelos adicionais. A Tabela 1 apresenta os resultados resumidos da regressão linear.

Tabela 1 – Regressão linear entre governança de dados e valor dos dados

Parâmetro	Coeficiente	Erro-Padrão	p-valor
Intercepto	≈ 0	0,178	1,000
Gov Dados	0,407	0,059	$< 0,001$

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

4.3 Testes de modelos não lineares

Para verificar a robustez dos resultados e explorar possíveis padrões não lineares, foram ajustados três modelos adicionais: polinomial de segundo grau, polinomial cúbico e um modelo aditivo generalizado (GAM). A Tabela 2 resume os resultados com base no R^2 ajustado e no critério de informação de Akaike (AIC).

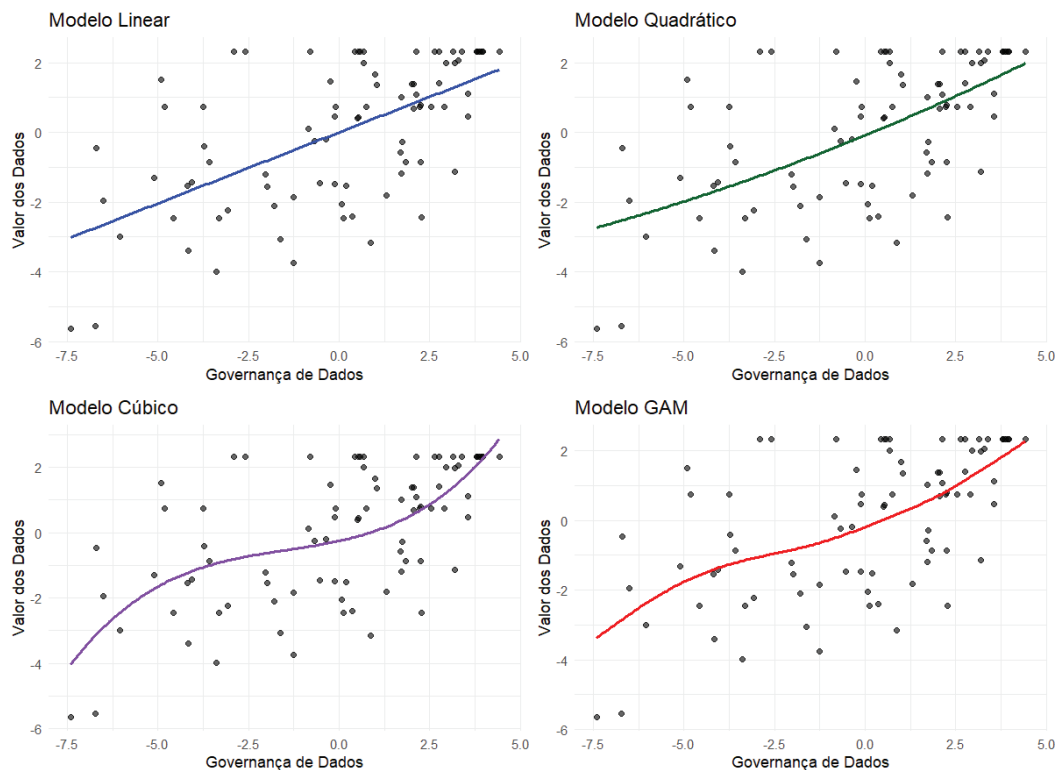
Tabela 2 – Comparação entre modelos

Modelo	R^2 Ajustado	AIC
Linear	0,3578	329,28
Quadrático	0,3518	331,03
Cúbico	0,3739	329,04
GAM	0,3700	329,47

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

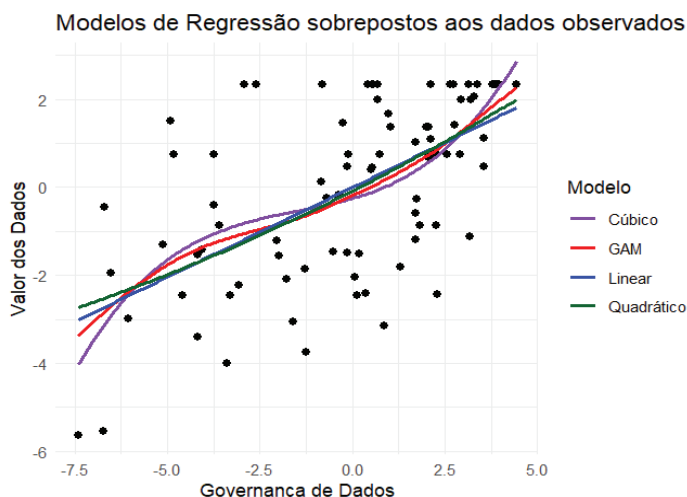
Os modelos cúbico e GAM apresentaram desempenho ligeiramente superior ao modelo linear, com menor AIC e R^2 ajustado mais alto. A análise de variância (ANOVA) entre os modelos revelou que a inclusão do termo cúbico resulta em melhora marginal significativa ($p = 0,051$), conforme sugerido por Hastie e Tibshirani (1986). As Figuras 1 e 2 apresentam a comparação visual entre os modelos.

Figura 1 – Curvas de ajuste dos modelos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Figura 2 – Comparação entre curvas sobrepostas



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

4.4 Interpretação dos resultados

O modelo linear forneceu uma primeira evidência estatística da associação positiva entre governança de dados e valor dos dados, porém os modelos mais flexíveis indicaram nuances importantes sobre a relação entre as variáveis. Em especial, o modelo aditivo generalizado (MAG) revela que, em níveis mais elevados de governança de dados, o valor dos dados tende a crescer de forma mais acentuada. Esse padrão sugere a presença de possíveis efeitos de limiar, nos quais ganhos incrementais de valor dos dados se tornam mais expressivos somente após certo nível de maturidade na governança de dados ser atingido. Ou seja, reforça que, quanto maior a maturidade de governança de dados, maiores são os retornos relacionados ao valor dos dados.

4.5 Considerações teóricas e implicações práticas

A análise dos modelos reforça que a relação entre a governança de dados e o valor dos dados não é puramente linear. Essa relação parece seguir um padrão progressivo, em que níveis mais avançados de maturidade em governança propiciam maior valor dos dados. Isso corrobora a abordagem de Yebenes e Zorrilla (2019), que argumentam que a governança não deve ser entendida apenas como presença de estruturas formais, mas como um processo evolutivo e cumulativo.

Outra contribuição está no escopo do ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, uma vez que a atuação dos Tribunais de Contas no fortalecimento da governança de dados fomenta maior capacidade institucional para produzir e analisar dados públicos de maneira qualificada. A relação estatisticamente significativa entre os mecanismos de governança de dados e o valor dos dados reforça a importância de estruturas e processos para garantir a utilidade e a confiabilidade das informações públicas que circulam no ecossistema de dados dos Tribunais de Contas. Além disso, os achados dialogam também com o ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação, uma vez que a governança de dados em ecossistemas envolve não apenas a atuação interna dos Tribunais de Contas, mas também a cooperação interorganizacional, especialmente no compartilhamento de dados, na padronização de processos envolvendo dados e na promoção de interoperabilidade entre sistemas.

Nesta reflexão, os Tribunais de Contas despontam como líderes do ecossistema de dados, capazes de orquestrar atores como Estado e municípios em prol do aprimoramento da governança de dados. Isto revela uma oportunidade de os Tribunais de Contas incrementarem a geração de valor a partir dos dados, ou seja, utilizando-os cada vez mais para a tomada de decisão e planejamento baseado em evidências, contribuindo assim para o monitoramento das políticas públicas ao transformar dados em insumos úteis para análise. Além disso, ao promover o alinhamento entre atores, normas e tecnologias, a governança de dados favorece ambientes colaborativos e mais responsivos às demandas da sociedade, de forma que investir em modelos de governança de dados é uma iniciativa que pode ampliar a capacidade de enfrentar problemas complexos e qualificar a tomada de decisão.

Portanto, ao evidenciar empiricamente como práticas de governança de dados podem potencializar o valor dos dados no ecossistema de dados dos Tribunais de Contas, este estudo oferece uma contribuição teórica e prática que está em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU no que se refere à modernização e efetividade das instituições públicas.

5 Conclusão

Motivado pela crescente importância dos dados como ativos estratégicos no setor público, este estudo teve como objetivo investigar a relação entre a governança de dados e a geração de valor dos dados no ecossistema dos Tribunais de Contas brasileiros. A partir da revisão teórica, foi possível identificar que a governança de dados se estrutura por meio de três mecanismos principais: estruturais, procedurais e relacionais; que, de forma integrada, promovem condições favoráveis ao uso e compartilhamento de dados para a tomada de decisão, planejamento e acompanhamento das políticas públicas (MACEDO, 2023; ABRAHAM; SCHNEIDER; VOM BROCKE, 2019; LIS; GELHAAR; OTTO, 2023). Já o valor dos dados consiste na utilidade percebida dos dados para subsidiar decisões, gerar conhecimento e fortalecer práticas organizacionais (FANG; ZHAO; LI, 2024; CURRY *et al.*, 2021).



Com base em dados primários coletados junto a servidores dos Tribunais de Contas, foram aplicadas técnicas de análise fatorial e modelos de regressão para estimar a relação entre os construtos. Os resultados indicaram uma relação positiva e estatisticamente significativa entre a governança de dados e o valor dos dados. Os modelos polinomiais e aditivo generalizado sugeriram que essa relação apresenta comportamentos não lineares, com possíveis efeitos de limiar, indicando que os incrementos no valor dos dados tendem a ser mais expressivos à medida que os níveis de governança de dados atingem padrões mais elevados.

Do ponto de vista teórico, os achados reforçam a compreensão de que a governança de dados deve ser tratada como um fenômeno multidimensional e evolutivo. A articulação entre estruturas formais, regras operacionais e relações colaborativas em relação aos dados mostrou-se relevante para fomentar um ecossistema propício à geração de valor a partir dos dados. Esses resultados contribuem para suprir uma lacuna da literatura ao explorar empiricamente essa relação no contexto de instituições públicas de controle externo, o que ainda é pouco abordado na produção científica nacional e internacional.

Em termos práticos, os resultados ofereceram subsídios para o aprimoramento das estratégias de governança de dados pelos Tribunais de Contas. Ao evidenciar que práticas de governança de dados contribuem para um maior valor dos dados, o estudo sinaliza a importância de investimentos em estruturas de governança capazes de sustentar o uso da informação em contextos interorganizacionais, em especial considerando o papel dos Tribunais de Contas no monitoramento e avaliação de políticas públicas. Além disso, os achados dialogam com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 16 e 17 ao indicar que a governança de dados pode fortalecer a transparência e a qualidade das instituições públicas por meio da tomada de decisão baseada em dados.

Conclui-se que a governança de dados impacta positivamente a geração de valor dos dados no ecossistema de dados dos Tribunais de Contas brasileiros. A implementação de práticas associadas a seus três mecanismos pode contribuir significativamente para o fortalecimento da gestão pública orientada por dados, para o *accountability*, e também para o monitoramento e avaliação das políticas públicas. Uma limitação desta pesquisa foi o tamanho amostral, que apesar de suficiente pode ser ampliado para viabilizar a aplicação de outras técnicas estatísticas. Estudos futuros podem avançar com modelos longitudinais ou abordagens qualitativas que explorem os desafios e as estratégias de implementação da governança de dados nos órgãos de controle. Também se recomenda a replicação em outros contextos da Administração Pública, permitindo comparações e refinamentos metodológicos.

Data Governance and Value Creation in the Ecosystem of Brazilian Courts of Accounts

Abstract: This study assesses the impact of data governance on data value generation within the ecosystem of Brazilian Courts of Accounts. A quantitative survey was conducted with 85 professionals from different Courts, using a questionnaire validated by experts. The responses were modeled using Principal Component Analysis (PCA) and linear, polynomial, and generalized additive regression models (GAM). The results indicate a positive and statistically significant relationship between data governance and data value, with a non-linear pattern and threshold effects,

in which value gains increase at higher levels of data governance. It is concluded that data governance is a central element in the strategic use of information, fostering greater accountability, institutional effectiveness, and evidence-based policymaking, in alignment with the Sustainable Development Goals (SDGs 16 and 17).

Keywords: Data governance. Data value. Courts of Accounts.

Referências

ABRAHAM, R.; SCHNEIDER, J.; VOM BROCKE, J. Data governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda. *International Journal of Information Management*, v. 49, p. 424-438, 2019. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2019.07.010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.07.010>.

ALEXANDRE, N. M. C.; COLUCI, M. Z. O. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 7, p. 3061-3068, 2011. DOI: 10.1590/S1413-81232011000800006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000800006>.

AQUINO, A. C. B. de; LINO, A. F.; AZEVEDO, R. R. de. Enraizamento de infraestruturas digitais de coleta de dados pelos Tribunais de Contas. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 33, n. 88, p. 1-17, 2022. DOI: 10.1590/1808-057x202111600. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1808-057x202111600>.

BARATA, A.; PRADO, E. Governança de dados em organizações brasileiras. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, 11., 2015, Goiânia. *Anais...* Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2015. p. 267-274. DOI: 10.5753/sbsi.2015.5826. Disponível em: <https://doi.org/10.5753/sbsi.2015.5826>.

BENMOHAMED, N.; SHEN, J.; VLAHU-GJORGIEVSKA, E. Public value creation through the use of open government data in Australian public sector: A quantitative study from employees' perspective. *Government Information Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 101930, 2024. DOI: 10.1016/j.giq.2024.101930. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101930>.

BERNARDO, B. M. V.; MAMEDE, H. S.; BARROSO, J. M. P.; SANTOS, V. M. P. D. Data governance & quality management – Innovation and breakthroughs across different fields. *Journal of Innovation & Knowledge*, v. 9, n. 4, p. 100598, out. 2024. DOI: 10.1016/j.jik.2024.100598. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jik.2024.100598>.

BISSWANG, N.; PETRIK, D.; RICHTER, S.; ZIMMERMANN, A. A Business Capability Map for Data-Value Creation. *Information Systems Management*, p. 1-19, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10580530.2025.2506368>. DOI: 10.1080/10580530.2025.2506368.

BRASIL. *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.

BRENNAN, R.; ATTARD, J.; PETKOV, P.; NAGLE, T.; HELFERT, M. Exploring Data Value Assessment: A Survey Method and Investigation of the Perceived Relative Importance of Data Value Dimensions. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ENTERPRISE INFORMATION SYSTEMS, 21., 2019, Heraklion. *Proceedings...* [s. l.]: SCITEPRESS, 2019. p. 200-207. DOI: 10.5220/0007723402000207. Disponível em: <https://doi.org/10.5220/0007723402000207>.

CARVALHO, E. de F. B. R. de; CAVALCANTE, F. B. R. Para além da auditoria: Estratégias de regulação dos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, v. 10, n. 1, p. 22-37, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2024.v10i1.10504. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2024.v10i1.10504>.

CERRILLO-MÁRTINEZ, A.; CASADESÚS-DE-MINGO, A. Data governance for public transparency. *Profesional de la información*, v. 30, n. 4, e300402, 2021. DOI: 10.3145/epi.2021.jul.02. Disponível em: <https://doi.org/10.3145/epi.2021.jul.02>.



CLEVELAND, W. S. Robust Locally Weighted Regression and Smoothing Scatterplots. *Journal of the American Statistical Association*, v. 74, n. 368, p. 829-836, 1979. DOI: 10.1080/01621459.1979.10481038. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01621459.1979.10481038>.

CURRY, E.; METZGER, A.; ZILLNER, S.; PAZZAGLIA, J.-C.; GARCÍA ROBLES, A. (Org.). *The Elements of Big Data Value*. Cham: Springer International Publishing, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-68176-0. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-68176-0>.

DARLINGTON, R. B.; HAYES, A. F. *Regression Analysis and Linear Models: Concepts, Applications, and Implementation*. New York: The Guilford Press, 2017.

DEMPSEY, K.; VAN DYK, V. The Role of Data Analytics in Enhancing External Audit Quality. In: SPRINGER PROCEEDINGS IN BUSINESS AND ECONOMICS. *Conference paper...* Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 249-261. DOI: 10.1007/978-3-031-46177-4_22. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-46177-4_22.

ELLUL, L.; BUTTIGIEG, R. Benefits and Challenges of Applying Data Analytics in Government Auditing. *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies*, v. 7, n. 3, p. 1-33, 2021. DOI: 10.32602/jafas.2021.017. Disponível em: <https://doi.org/10.32602/jafas.2021.017>.

FANG, J.; ZHAO, L.; LI, S. Exploring open government data ecosystems across data, information, and business. *Government Information Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 101934, 2024. DOI: 10.1016/j.giq.2024.101934. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101934>.

FERREIRA, T. A. Vale o quanto custa? Um estudo sobre a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de seus respectivos estados. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, v. 10, n. 1, p. 196-226, 2019. DOI: 10.7770/rchdcp-V10N1-art1781. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V10N1-art1781>.

FILGUEIRAS, F.; LUI, L. Designing data governance in Brazil: an institutional analysis. *Policy Design And Practice*, v. 6, n. 1, p. 41-56, 2023. DOI: 10.1080/25741292.2022.2065065. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2022.2065065>.

FILGUEIRAS, F.; SILVA, B. Designing data policy and governance for smart cities: theoretical essay using the IAD framework to analyze data-driven policy. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 4, p. 508-528, 2022. DOI: 10.1590/0034-761220220078x. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220078x>.

FLEURY, M. T. L.; WERLANG, S. R. da C. Pesquisa aplicada: conceitos e abordagens. *Anuário de Pesquisa GVPesquisa*, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/apgvpesquisa/article/view/72796>.

FOWLER, F. J. *Survey research methods*. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

HAIR, J. F.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; BLACK, W. C. *Multivariate Data Analysis*. 8. ed. London: Cengage Learning, 2019.

HASTIE, T.; TIBSHIRANI, R. Generalized Additive Models. *Statistical Science*, v. 1, n. 3, p. 297-310, 1986.

JOLLIFFE, I. T. *Principal Component Analysis*. 2. ed. New York: Springer-Verlag, 2002. DOI: 10.1007/b98835. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/b98835>.

KIM, H. Y.; CHO, J.-S. Data governance framework for big data implementation with NPS case analysis in Korea. *Journal of Business and Retail Management Research*, v. 12, n. 3, p. 36-45, 2018. Disponível em: https://jbrmr.com/cdn/article_file/content_24232_18-04-20-02-28-48.pdf.

KUMAR, R. *Research methodology: a step-by-step guide for beginners*. 5. ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2019.

LADLEY, J. *Data Governance: How to Design, Deploy, and Sustain an Effective Data Governance Program*. 2. ed. Cambridge: Academic Press, 2019.

LEONI, F. A legitimidade democrática e o controle de políticas públicas: O que dizer sobre os Tribunais de Contas? *Revista Controle*, v. 21, n. 1, p. 15-39, 2023. DOI: 10.32586/rcda.v21i1.804. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.804>.

LIS, D.; GELHAAR, J.; OTTO, B. Data Strategy and Policies: The Role of Data Governance in Data Ecosystems. In: CABALLERO, I.; PIATTINI, M. (Ed.). *Data Governance*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. p. 1-13. DOI: 10.1007/978-3-031-43773-1_2. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-031-43773-1_2.

MACEDO, J. P. L. O Tribunal de Contas como instância de articulação interinstitucional na implementação de políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 9, n. 1, p. 50-71, 2023. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2023.v9i1.9605. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2023.v9i1.9605>.

MACHADO, B. R. S.; OLIVEIRA, C. M. Tribunais de Contas e controle de políticas públicas: Uma análise no âmbito da governança multinível como forma de identificação de riscos e indução de boas práticas de gestão. In: SAIKALI, L. B.; ANDRADE, G. D. R.; DOTTA, A. G. (Org.). *Direito administrativo e inovação: crise e solução*. [s.l.]: GRD Editora, 2021. p. 202-204. DOI: 10.5281/zenodo.5571395. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5571395>.

MIKALEF, P.; BOURA, M.; LEKAKOS, G.; KROGSTIE, J. The role of information governance in big data analytics driven innovation. *Information & Management*, v. 57, n. 7, p. 103361, 2020. DOI: 10.1016/j.im.2020.103361. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.im.2020.103361>.

SALERNO, F. F.; MAÇADA, A. C. G. The impact of data quality orchestration in data ecosystems: Quantitative evidence from the Brazilian Judiciary. In: MEDITERRANEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 18., 2024, [s.l.]. *Proceedings...* [s.l.]: AIS, 2024. Disponível em: <https://aisel.aisnet.org/mcis2024/10>.

SALERNO, F. F.; MAÇADA, A. C. G.; MASTELLA, J. O. The Impact of Data Orchestration on Data Value Generation in the Judicial Data Ecosystem. In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 26., 2025, Brasília. *Proceedings...* Delft: TU Delft OPEN Publishing, 2025. v. 26. DOI: 10.59490/dgo.2025.993. Disponível em: <https://proceedings.open.tudelft.nl/DGO2025/article/view/993>.

SILVA, L.; NASCIMENTO, R. S. do; FRANÇA, E. da S.; VIOTTO, R. A difícil construção da accountability pública perante os tribunais de contas brasileiros. *Revista Ambiente Contábil*, v. 15, n. 1, p. 198-220, 2023. DOI: 10.21680/2176-9036.2023v15n1ID28486. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2023v15n1ID28486>.

SOARES, C. C. S.; PIANA, B. B. Inteligência analítica de controle externo: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e corrupção. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 15, n. 1, p. 87-93, 2024. DOI: 10.70690/9ypq4764. Disponível em: <https://doi.org/10.70690/9ypq4764>.

SOUZA, A. C. A. de; BATISTA, K. L.; SAID, R. M. A implementação da governança pública e seu efeito na gestão de recursos públicos. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 5, p. 1262-1274, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i5.19117. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19117>.

SPENCER, D. *Card Sorting: Designing Usable Categories*. Brooklyn: Rosenfeld Media, 2009.

VAN OOIJEN, C.; UBALDI, B.; WELBY, B. *A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance*. Paris: OECD Publishing, 2019. (OECD Working Papers on Public Governance, n. 33). DOI: 10.1787/09ab162c-en. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>.

XU, D.; INDULSKA, M.; SOMEH, I. A.; SHANKS, G. Time to reassess data value: The many faces of data in organizations. *The Journal of Strategic Information Systems*, v. 33, n. 4, p. 101863, 2024. DOI: 10.1016/j.jsis.2024.101863. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jsis.2024.101863>.

YEBENES, J.; ZORRILLA, M. Towards a Data Governance Framework for Third Generation Platforms. *Procedia Computer Science*, v. 151, p. 614-621, 2019. DOI: 10.1016/j.procs.2019.04.082. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.procs.2019.04.082>.



YULFITRI, A.; SENSUSE, D. I.; HIDAYAT, D. S.; SURYONO, R. R.; KAUTSARINA; PURWANINGSIH, E. H.; PRABUWONO, A. S. The role of data governance in a high-level approach of data migration to open data. *Business Information Review*, v. 41, n. 3, p. 94-103, 2024. DOI: 10.1177/02663821241264702. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/02663821241264702>.

YULIANI, I.; LARASATI, E.; KISMARTINI; YUNINGSIH, T. Evidence-based policy: Data's use in supporting public policy process. *Interdisciplinary Social Studies*, v. 2, n. 3, p. 341-350, 2022. DOI: 10.55324/iss.v2i3.341. Disponível em: <https://doi.org/10.55324/iss.v2i3.341>.

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

SALERNO, Felipe Fonseca; SALERNO, Fernanda Fonseca. Governança de dados e criação de valor no ecossistema dos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 293-311, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART15.ES.



TRIBUNAIS DE CONTAS E A AGENDA 2030: POTENCIAL E DESAFIOS PARA ADOÇÃO DO MODELO DE AUDITORIA DOS ODS (ISAM) NO BRASIL

Gustavo Henrique de Faria

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Mestre em Administração Pública (UFG). Bacharel em Direito (UFG). Bacharel em Ciências Contábeis (UFU).

Heloísa Helena Antonacio M. Godinho

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Mestre em Políticas Públicas e Gestão Governamental (IDP). Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Goiás (IDAG). Diretora Institucional do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Resumo: O artigo examina a aplicabilidade do Modelo de Auditoria dos ODS (ISAM) como ferramenta para os Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização da Agenda 2030. A pesquisa adotou uma abordagem exploratória e qualitativa, fundamentada em revisão narrativa da literatura especializada e análise de documentos oficiais, especialmente o ISAM 2024. Os principais resultados indicam que a adoção do Modelo oferece um caminho estruturado para o avanço da missão constitucional dos Tribunais de Contas, contribuindo significativamente para o alcance dos ODS no Brasil. Embora existente o potencial do ISAM para aprimorar governança, inclusão social e relevância das auditorias de sustentabilidade, observam-se desafios como a disponibilidade de dados e a necessidade de capacitação multidisciplinar para uma implementação eficaz.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. ODS. ISAM. “Governo como um todo”. Auditoria.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método de pesquisa – 4 A aplicação do ISAM pelos Tribunais de Contas no Brasil: desafios e oportunidades – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

Problemas globais complexos e interdependentes caracterizam a contemporaneidade, exigindo respostas coordenadas da comunidade internacional. Nesse cenário, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelos 193 Estados-Membros das Nações Unidas, constitui um plano de ação abrangente e integrado que visa promover a sustentabilidade nas dimensões econômica, social e ambiental (UN, 2015).

Composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, essa agenda ultrapassa as fronteiras nacionais e demanda uma abordagem sistêmica e multinível para sua efetivação. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), desempenham papel de destaque, tendo em vista sua prerrogativa de fiscalizar a gestão pública, assegurar a correta aplicação dos recursos, promover responsabilidade e transparência e, assim, entregar valor e gerar benefícios à sociedade, em consonância com a Intosai-P 12 (INTOSAI, 2019).

A função do controle externo na concretização da Agenda 2030 decorre do fato de que a implementação dos ODS depende fundamentalmente da solidez dos sistemas de governança e da capacidade institucional de monitorar e avaliar as políticas públicas. O ODS 16, que propõe “Paz, justiça e instituições eficazes”, ressalta a importância de instituições sólidas e transparentes para o alcance dos demais objetivos (UN, 2015). Assim, a atuação dos Tribunais de Contas ao fiscalizar e orientar a Administração Pública contribui diretamente para o fortalecimento das estruturas estatais necessárias ao avanço da sustentabilidade.

Diante da magnitude e da transversalidade da Agenda 2030, as EFSs internacionais têm investido no desenvolvimento de metodologias e abordagens que possibilitem a fiscalização da implementação dos ODS. O Modelo de Auditoria dos ODS (*ISAM – IDI’s SDGs Audit Model*), iniciativa da IDI (*Intosai Development Initiative*), foi criado para aprimorar a capacidade dos Tribunais de Contas na realização de auditorias de impacto e qualidade, fundamentadas nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs). A versão atual do ISAM, revisada entre 2023 e 2024, incorpora lições aprendidas de auditorias cooperativas e fornece um guia prático para auditorias de desempenho que considerem a complexidade inerente à implementação dos ODS (IDI, 2024).

Nessa perspectiva, este artigo se propõe a analisar em que medida o Modelo de Auditoria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ISAM) possibilita que os Tribunais de Contas brasileiros acompanhem de forma eficaz o cumprimento da Agenda 2030 no Brasil. Para isso, serão examinados os fundamentos teóricos e práticos do ISAM, confrontando-os com os desafios e oportunidades enfrentados pelos Tribunais de Contas no contexto nacional. A análise foca em como a aplicação do ISAM pode potencializar a fiscalização dos aspectos de governança, transversalidade e inclusão, elementos centrais da Agenda 2030, contribuindo para uma atuação mais estratégica e efetiva dessas instituições.

O presente estudo justifica-se diante da crescente necessidade de fortalecer o papel dos Tribunais de Contas na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, considerando que o prazo para o cumprimento das metas da Agenda 2030 se aproxima. O entendimento sobre a adoção do modelo ISAM revela-se essencial para padronizar, aprimorar e ampliar a atuação dos órgãos de controle em relação aos ODS, apoiando a concretização dos compromissos assumidos internacionalmente em 2015.

Assim, este trabalho almeja contribuir para a adoção do ISAM pelos Tribunais de Contas brasileiros, consolidando sua contribuição para o ODS 16 ao fortalecer a governança e a *accountability*, além de atuar como elemento catalisador para a realização de toda a Agenda da ONU. Ademais, incentiva a construção de uma Administração Pública cada vez mais orientada por resultados concretos e pela transformação social sustentável.

2 Fundamentação teórica

Para Motta e Godinho (2025), compreender o papel do controle externo na conjuntura contemporânea, para além das prerrogativas tradicionais dos Tribunais de Contas (como as



funções fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora e corretiva), exige reconhecer as políticas públicas como ferramentas indispensáveis à performance do Estado. Por conseguinte, a percepção dos órgãos de controle deve estar alinhada a uma visão ampliada, que considere sua função estratégica no aperfeiçoamento da gestão pública e sua capacidade de induzir melhores resultados para os órgãos públicos e para a sociedade. Ao expandirem sua atuação para a avaliação de políticas públicas sob os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, os Tribunais de Contas passam a incorporar, em suas fiscalizações e auditorias, os valores, as metas e os indicadores da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os 17 ODS e suas metas não são apenas objetivos setoriais, mas um paradigma de desenvolvimento que demanda uma abordagem integrada em todas as dimensões da gestão pública. Por isso, os compromissos globais tornam-se indissociáveis da ideia de governança; termo este, por sua vez, entendido como um conjunto de mecanismos e processos pelos quais a autoridade é exercida, as decisões são tomadas e a prestação de contas é assegurada. E é justamente na promoção da *accountability* que os Tribunais de Contas reforçam pilares como transparência, boa administração, controle democrático e confiança da sociedade nas instituições (PILLATI, 2016; COUTINHO; SANTOS, 2018; PESSOA; OLIVEIRA, 2023).

A natureza transversal dos ODS demanda uma governança *Whole-of-Government* (WoG), que se caracteriza como uma abordagem de “Governo como um todo” que supera as fronteiras ministeriais e setoriais. O Modelo de Auditoria da Implementação dos ODS (ISAM) ressalta essa necessidade ao definir sua auditoria como uma auditoria operacional focada no alcance das metas nacionais, empregando precisamente a abordagem WoG. Conforme disposto no Modelo, essa perspectiva visa superar a fragmentação na Administração Pública, focando-se nos resultados que o governo busca para solucionar problemas sociais, em vez de se limitar às operações de uma única entidade ou programa como tradicionalmente ocorre nas auditorias operacionais (IDI, 2024).

Contudo, o modelo *Whole-of-Government* enfrenta desafios significativos, como a resistência institucional à mudança, a dificuldade em alinhar prioridades entre diferentes áreas e a necessidade de mecanismos eficazes de coordenação. Superar tais barreiras exige a consideração de fatores contextuais, reavaliação de práticas de implementação e promoção de uma abordagem integrada a outras reformas administrativas existentes (AOKI; RAWAT, 2024).

A incorporação da Agenda 2030 na governança nacional requer a harmonização de políticas, programas e estratégias em diferentes setores e níveis de governo para assegurar o reforço mútuo e evitar ineficiências. Thorstensen e Mota (2020) definem a coerência horizontal como o reconhecimento e a manutenção das interações políticas em diferentes esferas governamentais, enquanto a coerência vertical corresponde à aderência das políticas entre os distintos níveis de governo. Um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) concluiu que a concretização do desenvolvimento sustentável exige a combinação de ambas as coerências (OCDE, 2018).

A literatura tem apontado uma valorização crescente da coordenação federativa nas políticas sociais, impulsionada pelo aumento do número de atores nos processos decisórios e pela fragmentação institucional do poder (LOTTA; VAZ, 2015; SOARES; MACHADO, 2018). Nesse contexto, o governo federal assume o papel de coordenador e promotor das políticas e diretrizes nacionais, cabendo aos estados e municípios sua implementação em conformidade com padrões mínimos de atuação, atrelados à utilização de recursos por meio de incentivos e mecanismos indutivos.

No entanto, a articulação político-administrativa entre os governos federal, estadual e municipal não tem logrado legitimar e fortalecer as relações entre os atores governamentais no processo de formulação de uma agenda para o estabelecimento de políticas públicas, conforme observado por Procopiuk e Freder (2020). Dessa forma, a fragmentação no compartilhamento de competências, caracterizada pela existência de culturas políticas distintas e heterogêneas, tem resultado na indefinição de responsabilidades e no surgimento de conflitos entre os atores envolvidos (OCDE, 2020).

Desse modo, o ISAM enfatiza a “coerência de políticas” como elemento crítico para o sucesso na implementação dos ODS (IDI, 2024). A capacidade de identificar e analisar áreas de fragmentação, sobreposição, duplicação e lacunas nos papéis e funções das entidades públicas torna-se, assim, um aspecto central para a avaliação da governança voltada para a Agenda da ONU pelos Tribunais de Contas.

Aoki e Rawat (2024), ao analisarem a abordagem *Whole-of-Government*, destacam que ela representa uma resposta à fragmentação tradicional das estruturas estatais e busca incentivar maior integração e coordenação. Para os autores, este modo de atuação supera barreiras organizacionais por meio da cooperação transversal e do alinhamento de políticas para lidar com problemas complexos e intersetoriais. A ideia de uma Administração mais centrada no cidadão, que supera os desafios da fragmentação para entregar serviços de alta qualidade, é também uma marca do modelo *WoG* (OTHMAN; RAZALI, 2018; CHRISTENSEN; LAGREID, 2007).

A gestão de políticas públicas na Administração contemporânea reflete uma complexidade crescente, exigindo não apenas a atuação coordenada de múltiplos atores, mas também a compreensão das interdependências entre diferentes setores. Tal premissa é especialmente verdadeira para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que não são metas isoladas e requerem ação integrada (ZAMIGNAN *et al.*, 2022).

Por exemplo, erradicação da pobreza (ODS 1) está diretamente associada à garantia de saúde (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4) e ação climática (ODS 13). O progresso em um objetivo pode gerar sinergias positivas com outros, mas também pode comprometer (*trade-off*) o avanço em outras áreas se não houver um planejamento integrado. A própria estrutura dos 17 ODS é interligada e busca um equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (IDI, 2024).

A atuação dos Tribunais de Contas, portanto, deve incorporar essa visão sistêmica das políticas públicas. Para o IDI (2024), se a fiscalização permanecer em um modelo fragmentado, restrito à conformidade legal ou à eficiência de programas de um único ministério, ela



falhará em capturar a dinâmica da implementação dos ODS e, consequentemente, em prover uma avaliação significativa do impacto da ação governamental. Segundo o ISAM, além da coerência interna, a governança para a sustentabilidade implica o engajamento de múltiplos atores. A Agenda 2030 preconiza que a implementação, o monitoramento e a revisão sejam participativos e inclusivos, envolvendo todos os níveis de governo, a sociedade civil e o setor privado (IDI, 2024). É oportuno que os Tribunais de Contas, assim, avaliem a representatividade dos atores envolvidos e a adequação de suas interações, conforme sugerido pela Intosai.

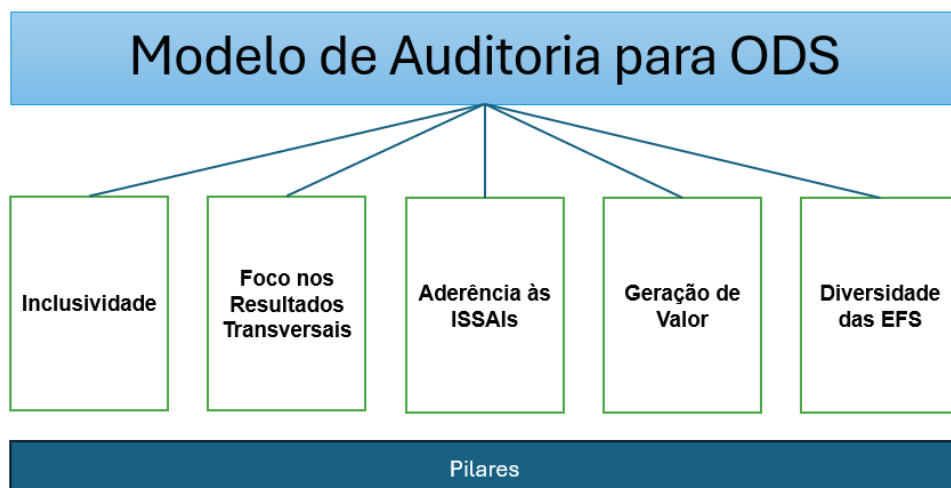
Neste contexto, o ODS 16, “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, ocupa uma posição estratégica para os Tribunais de Contas, pois as metas “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (16.6) e “garantir a tomada de decisão responsiva e inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (16.7) ressoam diretamente com o mandato e a missão dessas instituições de controle externo. Efetivamente, ao fiscalizarem a execução de políticas públicas, os Tribunais de Contas fortalecem a base institucional necessária para o alcance de todos os outros ODS.

Lima (2025), ao investigar a importância estratégica das políticas para a primeira infância, destaca recentes iniciativas dos Tribunais de Contas brasileiros que visam fortalecer a governança e a efetividade dessas políticas, ressaltando a necessidade de ações interseoriais e sustentáveis, com foco em equidade e participação social. Reforçando essa visão, Machado e Hermany (2024), ao estudarem o tema, concluíram que as Cortes de Contas exercem um duplo papel: além de implementarem os ODS em suas próprias atividades, o que concretiza a boa governança (especialmente nos ODS 16 e 17), elas também fiscalizam e disseminam boas práticas entre os entes governamentais.

O Modelo de Auditoria dos ODS (ISAM) é um guia prático que apoia os Tribunais de Contas na realização de auditorias de impacto sobre a implementação dos ODS, com base nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs). Publicado pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI), o modelo reflete a evolução das práticas de auditoria e a crescente demanda por uma fiscalização alinhada à complexidade da Agenda 2030. Além disso, o ISAM adota o lema da ONU “Não deixar ninguém para trás” (*Leave No One Behind – LNOB*), como um princípio transversal a todo o processo de auditoria (UN, 2015).

O ISAM está fundamentado em cinco princípios essenciais, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Princípios do ISAM



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no IDI (2024).

Esses princípios, conforme detalhado pela IDI (2024), são:

- a) **Inclusividade:** o modelo considera as necessidades de entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) com diferentes capacidades, fornecendo orientação detalhada sobre auditoria operacional e a abordagem *WoG*. Garante-se, ainda, a observância de questões de gênero e inclusão, integrando o princípio de “Não deixar ninguém para trás” como eixo central.
- b) **Foco nos resultados dos processos e programas:** a auditoria da implementação dos ODS não se concentra em uma entidade ou programa isolado, mas na interação entre eles para alcançar resultados transversais. A metodologia incentiva as EFSs a incorporarem ações para maximizar o impacto da auditoria ao longo de todo o seu ciclo.
- c) **Aderência às ISSAIs:** auditorias de alta qualidade devem cumprir os requisitos aplicáveis das ISSAIs, e o modelo oferece orientações sobre como atendê-los em cada etapa do processo.
- d) **Geração de valor:** o ISAM enfatiza a necessidade de alcançar impacto, planejando-o desde os planos de auditoria, por meio do incremento da qualidade dos trabalhos, acompanhamento dos resultados das fiscalizações e construção de coalizões com as partes interessadas. Em última instância, a geração de valor assegura a relevância do controle.
- e) **Reconhecimento da diversidade das EFSs:** o ISAM é flexível para se adaptar à diversidade de mandatos, capacidades, tamanho e contexto das EFSs na comunidade Intosai.



O modelo define dois pontos de entrada principais para uma auditoria de implementação dos ODS: a (i) auditoria de processos, que avalia os mecanismos institucionais de implementação em nível nacional (como coordenação e orçamento); e a (ii) auditoria programática, que analisa um conjunto de programas que contribuem para metas específicas de um ou mais ODS, sendo esses pontos de entrada complementares e que se reforçam mutuamente. O ISAM detalha todas as etapas de uma auditoria de desempenho alinhada às ISSAIs 300 e 3000, do planejamento ao acompanhamento (IDI, 2024).

Como parte do pilar da inclusividade, a ênfase no “Não deixar ninguém para trás” (LNOB) deriva de seu *status* como princípio central da Agenda 2030, que busca combater todas as formas de desigualdade (STUART; SAMMAN, 2017). O ISAM encoraja os auditores a examinar como esse princípio é incorporado nas políticas, seja pela identificação de grupos vulneráveis, seja pela avaliação da adequação das ações para atender às suas necessidades. Um exemplo prático, embora não seja uma adoção formal do ISAM, pode ser visto na atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina em relação à violência doméstica, em que diversas recomendações foram expedidas a diferentes órgãos (Decisão TCE/SC nº 423/2019), conforme estudo de Rodrigues (2019). Essa abordagem incorpora os ideais do modelo ao tratar de uma temática inserida no ODS 5 (Igualdade de Gêneros).

Finalmente, a comunicação e o engajamento com as partes interessadas são destacados no ISAM como elementos relevantes na maximização do impacto da auditoria. O Modelo sugere que a auditoria não se limite a produzir relatórios, mas também fomente parcerias e assegure o acompanhamento efetivo das recomendações, ampliando assim o alcance e a relevância do trabalho dos Tribunais de Contas (IDI, 2024).

3 Método de pesquisa

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, adequada para a compreensão aprofundada de fenômenos complexos como a aplicação de um modelo de auditoria internacional em um contexto específico. A natureza exploratória, para Creswell (2014), visa aprofundar o conhecimento sobre o tema, identificando as potencialidades e os desafios, e se aplica no presente exame da implementação do Modelo de Auditoria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.

Em termos metodológicos, baseou-se em uma revisão narrativa da literatura e na análise de documentos oficiais. Segundo Rother (2007), a revisão narrativa é um método eficaz para sintetizar informações, fomentar o debate e atualizar o conhecimento sobre determinado assunto em um curto espaço de tempo.

O documento central desta investigação é o próprio Modelo de Auditoria dos ODS (*ISAM – IDI’s SDGs Audit Model*), em sua mais recente versão de 2024, publicada pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI). Esta versão é resultado de uma revisão abrangente (2023-2024) que incorporou os resultados de três auditorias cooperativas realizadas com 49 entidades fiscalizadoras superiores (EFSs). Tais auditorias abordaram temas críticos

alinhados aos ODS, como sistemas de saúde resilientes (ODS 3), compras públicas sustentáveis (ODS 12) e eliminação da violência contra a mulher (ODS 5).

A análise desse documento focou em seus princípios fundamentais, na estrutura metodológica proposta e nos conceitos-chave, como a abordagem de “Governo como um todo” (*Whole-of-Government*), o princípio de “Não deixar ninguém para trás” e a participação conjunta de setores. Realizou-se também o exame das etapas detalhadas do processo de auditoria, incluindo planejamento, desenho, condução, relatório e acompanhamento.

Adicionalmente, foram consultados documentos oficiais relacionados à atuação dos Tribunais de Contas brasileiros, como suas leis orgânicas e regimentos internos, a fim de identificar as bases legais e normativas que podem fundamentar ou exigir adaptações para a aplicação do ISAM, considerando a necessidade de compatibilidade do modelo com o arcabouço jurídico e as práticas de auditoria já consolidadas nessas Cortes.

A revisão narrativa foi complementada pela busca e análise de produções científicas nacionais e internacionais que abordam a Agenda 2030 e a fiscalização pelos Tribunais de Contas, além de estudos que exploram a interface entre a gestão pública, a governança e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Esse levantamento bibliográfico visa aprofundar a fundamentação teórica e proporcionar elementos para a análise crítica da proposta do ISAM no cenário brasileiro.

Esta metodologia, por sua vez, alinha-se a estudos anteriores na área de controle externo, sendo utilizada por Luvizotto e Garcia (2019), quando estudaram sobre a aplicação da jurimetria nos Tribunais de Contas, e por Loures e Teizen (2019), em exame de um processo de gestão do conhecimento aplicado à Coordenadoria de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Para a coleta de dados, realizou-se a leitura sistemática e a organização das informações extraídas dos documentos. A análise, de natureza qualitativa, interpretativa e descritiva, buscou estabelecer conexões entre o conteúdo do ISAM e as particularidades da atuação dos Tribunais de Contas no Brasil. A partir desse exame, foram inferidas as implicações da adoção do modelo para o monitoramento da Agenda 2030, discutindo-se os desafios e as oportunidades para sua plena aplicação no cenário nacional.

4 A aplicação do ISAM pelos Tribunais de Contas no Brasil: desafios e oportunidades

O controle externo brasileiro possui um histórico de iniciativas estratégicas alinhadas à Agenda 2030, incluindo o monitoramento de políticas públicas, a elaboração de relatórios sobre os ODS e a incorporação de critérios socioambientais em suas análises. Um marco importante foi a auditoria coordenada sobre os ODS na América Latina (TC 029.427/2017-7 e 020.251/2020-3), conduzida pelo Tribunal de Contas da União e reconhecida pela ONU como boa prática (TCU, 2019).



Nesta seara, o Modelo de Auditoria dos ODS (ISAM) surge como um guia prático e padronizado para apoiar ainda mais as Cortes de Contas na realização de auditorias de alto impacto, fundamentadas nas Normas Internacionais (ISSAIs). A implementação do ISAM no Brasil, embora apresente desafios relacionados à integração de metodologias e à capacitação de equipes, oferece uma oportunidade para modernizar a atuação das instituições de controle, alinhando-a às demandas contemporâneas da Administração Pública e à promoção do desenvolvimento sustentável.

4.1 Planejamento estratégico e anual com foco nos ODS

O planejamento estratégico e anual com foco nos ODS é uma das premissas apresentadas no Capítulo 3 do ISAM, que preconiza que as auditorias sejam integradas aos Planos Estratégicos de Auditoria e Planos Anuais de Auditoria dos Tribunais de Contas (IDI, 2024). Essa diretriz representa uma mudança de paradigma: a seleção dos temas de fiscalização deve extrapolar a mera verificação de conformidade ou a eficiência setorial para buscar um alinhamento explícito com as metas da Agenda 2030.

Construir um portfólio estratégico de auditorias de ODS, que combine abordagens de processos e de programas, exige das Cortes de Contas a capacidade de interpretar o cenário de implementação da Agenda 2030 em nível nacional e subnacional. O ISAM ilustra essa dualidade com exemplos: uma auditoria de processo poderia focar no engajamento de partes interessadas no combate à fome (ODS 2), enquanto uma auditoria programática poderia analisar sistemas sustentáveis de produção de alimentos (Meta 2.4) (IDI, 2024).

Um desafio inicial reside na capacidade de mapeamento do universo de implementação dos ODS no Brasil. Isso envolve a identificação de metas nacionais relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, prioridades governamentais, alocação orçamentária, tendências de implementação, dados estatísticos, instituições envolvidas e grupos vulneráveis. Embora alguns Tribunais de Contas já realizem levantamentos sobre a aderência de planos governamentais aos ODS, a sistematização contínua dessas informações e a criação de bases de dados abrangentes para a tomada de decisão em auditoria ainda são áreas a serem aprimoradas.

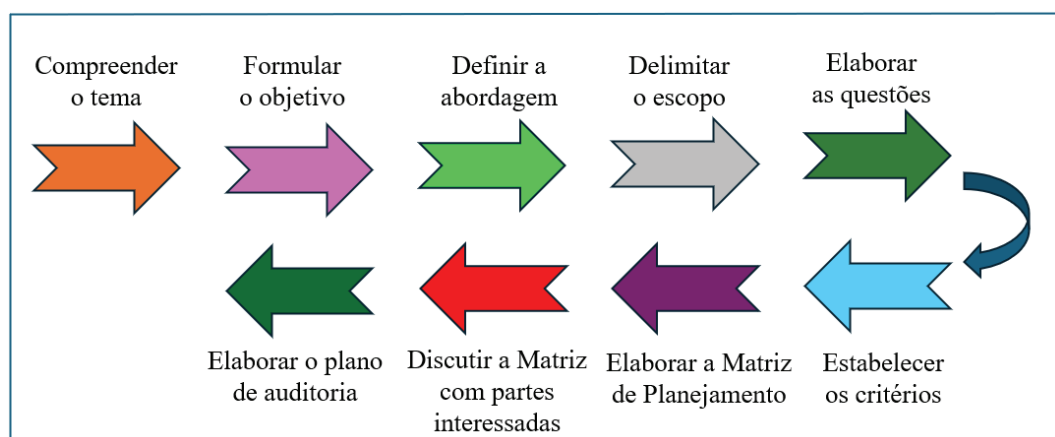
A integração de dados de diferentes fontes, como o Atlas ODS Brasil, dados do IBGE, relatórios de Secretarias de Planejamento, seria um passo fundamental. Por outro lado, Silva e Mário (2015) advertem que a adoção do planejamento estratégico está em fase de amadurecimento e apenas parte das melhores práticas têm sido observadas, restando ainda algumas barreiras a serem superadas para colocar o sistema de planejamento e monitoramento operando efetivamente. Além disso, Santos (2018) ressalta que a auditoria de gestão de riscos configura-se como o novo paradigma para os órgãos de controle, ampliando a atuação preventiva e orientada a resultados. Nota-se, então, que permanece nos Tribunais de Contas brasileiros a necessidade de fortalecer a capacidade de planejamento estratégico das auditorias para fiscalizar a implementação dos ODS.

Ressalta-se a tentativa de fortalecimento da análise de impacto das auditorias, já que o ISAM enfatiza a “cadeia de valor do impacto”, a qual conecta os resultados da fiscalização a uma contribuição efetiva para a implementação dos ODS. Ao adotar essa perspectiva, os Tribunais podem refinar seus indicadores de desempenho, medindo não apenas o número de relatórios emitidos, por exemplo, mas a melhoria real na gestão pública e nos resultados alcançados em termos de sustentabilidade.

4.2 Desenho da auditoria de implementação dos ODS

O desenho da auditoria, detalhado no Capítulo 4 do ISAM (IDI, 2024), é uma etapa crítica que envolve a compreensão do tema, a formulação de objetivos e questões, a definição do escopo e a determinação dos critérios, conforme os passos da Figura 2.

Figura 2 – Passos para o desenho da auditoria de implementação dos ODS



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no ISAM (IDI, 2024).

O ISAM destaca a importância da interligação entre as metas dos ODS, o que pode levar os auditores a identificar sinergias e *trade-offs* entre diferentes políticas. Para os Tribunais de Contas brasileiros, isso exige a formação de equipes capacitadas em diferentes áreas do conhecimento, capazes de analisar não apenas os aspectos financeiros e de conformidade, mas também as dimensões sociais, ambientais e de governança das políticas públicas. A definição do escopo da auditoria representa outro ponto crítico e o ISAM alerta que, embora as metas dos ODS envolvam múltiplos *stakeholders* e todo o país, o escopo deve ser gerenciável (IDI, 2024).

No entanto, para se alinhar à abordagem *Whole-of-Government* proposta pelo ISAM, o escopo não pode ser limitado a uma única entidade ou programa. Deve, portanto, abranger



a coerência e a integração das políticas em diferentes níveis e setores de governo, o que requer um esforço de coordenação que supera a tradicional segmentação por órgão fiscalizado. Ainda que as Cortes de Contas já avancem na avaliação de políticas públicas com abordagem multidisciplinar, há espaço para aperfeiçoar a governança e a transparência nesse processo (LIBERAL; OLIVEIRA; CATAPAN; 2022; RODRIGUES, 2025).

No que concerne ao desafio da determinação dos critérios de auditoria em um cenário de ODS, o ISAM sugere fontes variadas para os critérios, incluindo leis e regulamentos nacionais, convenções e tratados internacionais, melhores práticas e o consenso de especialistas. No Brasil, a ausência de metas nacionais claras ou indicadores desagregados para alguns ODS pode dificultar a definição de critérios específicos. Consequentemente, a colaboração com os órgãos auditados e especialistas de diferentes áreas possibilita construir critérios relevantes e mensuráveis, que permitam avaliar o desempenho do governo em relação aos ODS.

4.3 A condução da auditoria e geração de evidências

A condução da auditoria, como estabelecido no Capítulo 5 do ISAM (IDI, 2024), concentra-se na coleta e análise de evidências para desenvolver achados e conclusões. A natureza das auditorias de ODS, com sua ênfase na abordagem *Whole-of-Government* e no princípio de “Não deixar ninguém para trás” (LNOB), demanda o uso de diversas ferramentas de coleta de dados, todavia, um desafio para os Tribunais de Contas brasileiros reside na disponibilidade e qualidade dos dados sobre a implementação dos ODS.

O ISAM destaca a importância de dados desagregados (por gênero, idade, localização etc.) para avaliar o princípio LNOB. No Brasil, embora existam avanços, a granularidade e a acessibilidade de informações sobre grupos vulneráveis ainda podem ser limitadas, podendo exigir que os auditores utilizem fontes alternativas ou mesmo a coleta direta de dados, conforme sugerido pelo Modelo. Essa complexidade na análise de dados para avaliar a efetividade de políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas já foi relatada em estudos como os de Dall’olio (2018) e Aguiar (2019).

A análise de evidências, por sua vez, deve ser capaz de identificar não apenas desvios, mas também a coerência entre as políticas governamentais. O ISAM sugere a análise de fragmentação, sobreposição, duplicação e lacunas (*DFOG analysis*) como uma ferramenta para compreender a articulação do sistema. Para os Tribunais de Contas, historicamente focados em auditorias por entidade, a transição para uma análise sistêmica representa uma oportunidade de agregar valor significativo à fiscalização.

4.4 Relatório e acompanhamento dos resultados da auditoria

Por fim, o relatório e acompanhamento dos resultados da auditoria são abordados nos Capítulos 6 e 7 do ISAM, respectivamente (IDI, 2024). A redação de um relatório abrangente, convincente, oportuno, de fácil leitura e equilibrado é necessária para maximizar o impacto da auditoria. Neste aspecto de equilíbrio, o ISAM destaca ser importante que o relatório de auditoria informe sobre o que o governo fez adequadamente para contribuir com a implementação dos ODS e o que precisa ser melhorado ou poderia ser feito de forma diferente.

As recomendações têm como objetivo fornecer *feedback* construtivo para contribuir no enfrentamento das fragilidades ou problemas identificados (ISSAI 300/40). Ao elaborar recomendações em uma auditoria de implementação dos ODS, o auditor deve garantir que os encaminhamentos não interfiram nas responsabilidades da gestão, abordem as causas das deficiências identificadas e sejam claras quanto a quem a recomendação é direcionada e sobre o que está sendo proposto.

Percebe-se que os relatórios de auditorias de implementação de ODS alinham-se, portanto, às novas funções dos Tribunais de Contas apresentadas por Motta e Godinho (2025), orientadas para a construção de uma Administração Pública mais eficiente, transparente e comprometida com a efetividade das políticas públicas. Consolidam o papel dos Tribunais de Contas como protagonistas no fortalecimento do controle social, promoção dos ODS e melhoria contínua da gestão pública.

A comunicação dos resultados é ampliada nas auditorias de ODS, devido à diversidade do público-alvo, que inclui não apenas os órgãos auditados e o Legislativo, mas também a sociedade civil, a mídia, especialistas e parceiros de desenvolvimento (IDI, 2024). Com essa finalidade, os Tribunais de Contas brasileiros podem, ao examinar suas estratégias de comunicação, passar a utilizar produtos mais amigáveis ao usuário, como infográficos, vídeos e resumos executivos, adaptados a diferentes audiências. Garcia *et al.* (2021) identificam lacunas na comunicação dos órgãos de controle com as partes relacionadas, em razão da utilização de estratégias superficiais.

O ISAM sugere a importância de “Não deixar ninguém para trás” na distribuição do relatório, garantindo que grupos vulneráveis também tenham acesso à informação. Viegas *et al.* (2022) abordam a comunicação que os Tribunais de Contas brasileiros promovem nas redes sociais, discutindo a respeito do controle democrático sobre a Administração Pública com foco na chamada “democracia digital”, mostrando que os controladores também precisam se preocupar com a transparência e responsabilização nesses espaços.

Nos termos do ISAM (IDI, 2024), o acompanhamento das auditorias (*follow-up*), etapa final de uma auditoria da implementação dos ODS, ocorre quando os auditores verificam se os problemas foram solucionados, se a situação de base foi corrigida e se as ações corretivas tiveram impacto (ISSAI 3000/136 e 139). Essa avaliação é fundamental para fortalecer o impacto da auditoria, os valores e benefícios das EFS, e para fazer a diferença na vida dos cidadãos (Intosai P-12). A lógica está no fato de que o acompanhamento complementa o ciclo de facilitação do impacto da auditoria, juntamente com o planejamento prévio para o impacto e a consideração do impacto durante todo o processo de auditoria.



Os Tribunais de Contas, quando da aplicação do ISAM, devem se atentar aos mecanismos de monitoramento das recomendações, com foco nos benefícios financeiros e não financeiros. Em relação a esse aspecto, o Modelo aponta a adoção de planos de ação formalizados pelas entidades auditadas, tendo como parâmetro aquele descrito no Manual de Auditoria Operacional divulgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), conforme Figura 3.

Figura 3 – Modelo de plano de ação

Número do processo e título da auditoria:
Identificação da(s) entidade(s) auditada(s):
Data:

Deliberação	Ação a ser implementada	Responsável	Prazo	Benefícios
Citar os itens, subitens ou parte dos itens.	Indicar as medidas que serão tomadas a fim de dar cumprimento à deliberação.	Indicar a pessoa ou o setor responsável pela implementação das ações.	Informar a data em que as medidas estarão implantadas.	Ao final do monitoramento, informar os benefícios efetivos com a implementação da deliberação, quantificando, sempre que possível.

Fonte: Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020).

Outra oportunidade para os Tribunais de Contas brasileiros é a participação ativa nos processos de revisão nacional dos ODS, como os Relatórios Nacionais Voluntários (*Voluntary National Reviews – VNRs*), e em eventos, como o Fórum Político de Alto Nível do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (ODI, 2024).

Essa participação não só aumenta a visibilidade do trabalho dos Tribunais de Contas, mas também possibilita que as conclusões das auditorias influenciem diretamente as avaliações de progresso da Agenda 2030 em nível nacional e internacional. No movimento de busca por práticas e metodologias que aprimorem a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização da Agenda 2030, é importante mencionar a Rede Integrar, uma rede colaborativa formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio de Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, Atricon, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

Nos termos do Plano Anual de Trabalho 2025 da Rede Integrar, nota-se a seguinte ação (IRB, 2025): “Ação 20. Capacitação em Auditoria (ODS) e planejamento de auditoria em área multinível a ser definida, baseada no emprego do Modelo de Auditorias (ODS) do IDI” (ISAM, 2024).

Este grupo tem como objetivo, até dezembro de 2025, capacitar auditores em métodos e ferramentas disponíveis para incorporar a ênfase nos princípios da Agenda 2030 em auditorias operacionais em políticas públicas e, como expectativa de contribuição dos Tribunais de Contas, incluem-se o estudo do ISAM, discussão, elaboração de diretrizes e Matriz de Planejamento (IRB, 2025). A criação do grupo reflete a crescente conscientização e o compromisso do sistema de controle externo brasileiro com os desafios da sustentabilidade e a busca por instrumentos como o ISAM para qualificar suas ações.

Por fim, o ISAM reitera o engajamento com *stakeholders*, ampliando os benefícios para além daqueles percebidos durante a realização da auditoria. Após a emissão do relatório, o engajamento das partes interessadas e a mobilização de coalizões de partes interessadas com interesses semelhantes são igualmente importantes, podendo o auditor continuar desenvolvendo os relacionamentos construídos durante as etapas anteriores da auditoria (IDI, 2024).

5 Conclusão

Este estudo buscou compreender como o Modelo de Auditoria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ISAM) pode instrumentalizar os Tribunais de Contas brasileiros no monitoramento da Agenda 2030. A partir da análise do arcabouço do ISAM e de sua interface com a realidade do controle externo brasileiro, conclui-se que o modelo oferece um caminho estruturado e consistente para o aprimoramento da fiscalização da sustentabilidade no país.

O ISAM proporciona uma perspectiva de auditoria orientada a sistemas e a resultados, fundamental para a complexidade dos ODS. A ênfase na abordagem *Whole-of-Government* e na coerência de políticas permite que os Tribunais de Contas superem a tradicional fragmentação setorial, analisando a interdependência entre as políticas públicas. Tal abordagem é particularmente relevante para o Brasil, em que a coordenação intersetorial e entre os entes federativos ainda representa um desafio significativo.

Adicionalmente, a incorporação dos princípios de “Não deixar ninguém para trás” (LNOB) e de parceria intersetorial no ISAM confere às auditorias de ODS uma dimensão de inclusão e participação social. Ao incentivar a avaliação de como os grupos vulneráveis são contemplados nas políticas e o envolvimento de diversos *stakeholders* no processo de auditoria, o ISAM potencializa o papel dos Tribunais de Contas na promoção da equidade e da responsabilidade social, contribuindo diretamente para o ODS 16 e para uma governança mais democrática. A participação das partes interessadas cria um forte senso de pertencimento ao trabalho realizado pela EFS, aumentando a relevância da auditoria e fortalecendo suas recomendações.

A estrutura detalhada do ISAM, que abrange desde o planejamento estratégico até o acompanhamento das auditorias, oferece um roteiro prático para a capacitação e a modernização das práticas de auditoria. A adoção de ferramentas como a matriz de desenho da auditoria e a ênfase na comunicação estratégica dos resultados são elementos que podem



e elevar a qualidade e o impacto do trabalho dessas instituições. Outrossim, a inclusão de uma ação específica na Rede Integrar debatendo a aplicabilidade dessas metodologias no Brasil demonstra o reconhecimento da relevância do tema e o compromisso das Cortes de Contas com a Agenda 2030.

Apesar de seu vasto potencial, algumas limitações foram identificadas. A principal delas reside na disponibilidade de dados e indicadores desagregados, o que pode dificultar a avaliação precisa do progresso dos ODS e do princípio “Não deixar ninguém para trás”. Além disso, a capacitação de equipes multidisciplinares nos Tribunais de Contas, com *expertise* nas diversas dimensões dos ODS (social, ambiental, econômica), é um processo contínuo que demanda investimento em formação e desenvolvimento profissional. A resistência a mudanças metodológicas e a superação da cultura de auditorias tradicionalmente focadas na conformidade também podem representar desafios.

Diante dessas limitações, recomendações para estudos posteriores incluem a realização de estudos de caso empíricos, a partir de auditorias-piloto baseadas no ISAM em Tribunais de Contas brasileiros, para avaliar a aplicabilidade prática do modelo e identificar desafios e lições aprendidas em contextos específicos. Além disso, tornam-se oportunos trabalhos que analisem comparativamente a experiência brasileira com a de outros países ou regiões que já implementaram o ISAM ou metodologias similares, buscando identificar melhores práticas e estratégias de superação de desafios.

Sugere-se também a pesquisa e a proposição de indicadores de desempenho e de impacto que sejam mais adequados à realidade brasileira para o monitoramento dos ODS pelos Tribunais de Contas, considerando a disponibilidade de dados e as particularidades regionais do país. Espera-se que a realização de estudos que busquem quantificar e qualificar o impacto das auditorias de ODS na gestão pública e no alcance das metas da Agenda 2030 demonstre o valor agregado pelos Tribunais de Contas.

Em síntese, o ISAM emerge como um instrumento transformador para a atuação do controle externo no Brasil, posicionando os Tribunais de Contas como atores centrais na fiscalização e promoção do desenvolvimento sustentável, desde que adaptado às particularidades nacionais e impulsionado por investimentos contínuos em capacitação e dados.

Courts of Accounts and the 2030 Agenda: potential and challenges for adopting the SDG Audit Model (ISAM) in Brazil

Abstract: The article examines the applicability of the SDG Audit Model (ISAM) as a tool for Brazilian Courts of Accounts in overseeing the 2030 Agenda. The research adopted an exploratory and qualitative approach, based on a narrative review of specialized literature and the analysis of official documents, especially ISAM 2024. The main results indicate that adopting the Model offers a structured path for the advancement of the constitutional mission of the Courts of Accounts, contributing significantly to the achievement of the SDGs in Brazil. While recognizing ISAM's potential to improve governance, social inclusion, and the relevance of sustainability audits, challenges such as data availability and the need for multidisciplinary training for effective implementation are noted.

Keywords: Courts of Accounts. SDGs. ISAM. Whole-of-Government. Audit.

Referências

- AGUIAR, Maytê Cardoso. O impacto dos investimentos em saúde e educação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM nos municípios do Espírito Santo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, I. *Os Tribunais de Contas contemporâneos e as políticas públicas*. Foz do Iguaçu: [s.n.], nov. 2019. p. 188-213.
- AOKI, Naomi; TAY, Melvin; RAWAT, Stuti. Whole-of-government and joined-up government: A systematic literature review. *Public Administration*, v. 102, n. 2, p. 733-752, 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Auditoria sobre ODS ganha destaque na ONU como boa prática na implementação da Agenda 2030*. Auditoria Coordenada ODS. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-sobre-ods-ganha-destaque-na-onu-como-boja-pratica-na-implementacao-da-agenda-2030>. Acesso em: 13 jul. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Manual de Auditoria Operacional*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.
- CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
- COUTINHO, Doris de Miranda; SANTOS, Aline Sueli de Salles. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 18, n. 72, p. 209-233, 2018.
- CRESWELL, John Ward. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. [s.l.]: Penso Editora, 2014.
- DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. Indicadores de efetividade no contexto das auditorias dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 70-83, ago. 2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/36/34>. Acesso em: 13 jul. 2025.
- GARCIA, Gilson Piqueras; MOSQUETII FILHO, Cláudio; BRAZ, Eli Moura; SADO, Júlio Shizuo; OLIVEIRA, Thiago de. Planejamento estratégico e Tribunais de Contas: mentalidade de risco e comunicação com as partes relacionadas. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, v. 1, n. 7, p. 83-102, 2021.
- INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). Rede Integrar. *PAT – Plano Anual de Trabalho*. Disponível em: redeintegrar.irbcontas.org.br. Acesso em: 13 jul. 2025.
- INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE (IDI). *ISAM: INTOSAI SDG Auditing Model*. Disponível em: <https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs/audit-sdgs-implementation/isam>. Acesso em: 12 jul. 2025.
- LIBERAL, Cristhian Carla B. de Albuquerque; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; CATAPAN, Anderson. Potenciais benefícios das auditorias operacionais para o desenvolvimento local/regional: os Tribunais de Contas sob novo enfoque. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, v. 8, n. 1, p. 48-72, 2022.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Políticas públicas para a primeira infância: questões conceituais, experiências e o papel dos Tribunais de Contas. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 13-34, 2025.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194. 2015.
- LOURES, Jacqueline; TEIZEN, Laura da Freiria Estevão. Gestão do conhecimento na administração pública brasileira: o processo de gestão do conhecimento na Coordenadoria de Auditoria Operacional do TCE-MG. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, I. *Os Tribunais de Contas contemporâneos e as políticas públicas*. Foz do Iguaçu: [s.n.], nov. 2019. p. 381-401.



LUVIZOTTO, Juliana Cristina; GARCIA, Gilson Piqueras. A jurimetria e os Tribunais de Contas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, I. *Os Tribunais de Contas contemporâneos e as políticas públicas*. Foz do Iguaçu: [s.n.], nov. 2019. p. 366-380.

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O papel dos Tribunais de Contas na implementação da Agenda 2030 e da boa governança: mapeamento de boas práticas e melhorias nas políticas públicas. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 27, n. 54, p. 293-320, 2024.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, ene./jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE (INTOSAI). *O valor e os benefícios das instituições superiores de controle – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos*. INTOSAI-P 12. Viena, 2019. Disponível em: www.intosai.org. Acesso em: 12 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE (INTOSAI). INTOSAI Development Initiative. *IDI's SDGs Audit Model – ISAM*. 2024. Disponível em: <https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs/audit-sdgs-implementation/isam>. Acesso em: 7 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: towards sustainable and resilient societies*. Paris: OECD Publishing, [s.d.]. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/policy-coherence-for-sustainable-development-2018_9789264301061-en. Acesso em: 11 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil*: abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/2020/11/auditing-decentralised-policies-in-brazil_9cbd37d6.html. Acesso em: 11 jul. 2025.

OTHMAN, Mohamed Hairul; RAZALI, Rozilawati. Whole of government critical success factors towards integrated e-government services: a preliminary review. *Jurnal Pengurusan*, v. 53, p. 73-82, 2018.

PESSOA, Robertsonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

PILATTI, Adriano. *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática*: perspectivas em prol do direito à boa administração. 2016. Tese (Doutorado) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2016.

PROCOPIUCK, Mário; FREDER, Schirlei Mari. Public policies and multilevel governance to promote the creative economy from the cultural field: inter-federative support for Curitiba's policy. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 30, n. 2, p. 383-405, 2020.

RODRIGUES, Antônio Felipe Oliveira. Violência doméstica em Santa Catarina: uma proposta de políticas públicas preventivas para o feminicídio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, I. *Os Tribunais de Contas contemporâneos e as políticas públicas*. Foz do Iguaçu: [s.n.], nov. 2019. p. 310-334.

RODRIGUES, Paula Amles Ribeiro. A atuação dos tribunais de contas no processo de avaliação das políticas públicas: um olhar sobre o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)*, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5225>. Acesso em: 13 jul. 2025.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática x revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 20, n. 2, 2007.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). Auditoria para levantar os principais aspectos do feminicídio em Santa Catarina, bem como seu custo para a sociedade. Decisão nº 423. Relator: Cons. Wilson Rogério Wan-Dall, 10 jun. 2019. *Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas de Santa Catarina*, Florianópolis, v. 10, n. 2703, p. 6-7, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/content/dotc-e>. Acesso em: 11 jul. 2025.

SANTOS, Marcos José Araújo dos. Auditoria de gestão de riscos: o novo olhar do Tribunal de Contas da União. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade – RAGC*, v. 6, n. 22, 2018.

SILVA, Flávia de Araújo e; MÁRIO, Poueri do Carmo. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1401-1427, 2015.

SOARES, Maria Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Coleção Governo e Políticas Públicas. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. Acesso em: 11 jul. 2025.

STUART, Elizabeth; SAMMAN, Emma. *Defining 'leave no one behind'*. Shaping policy for development. Briefing Note. London: ODI, 2017.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine Rebouças. Governança pública e sustentabilidade. *Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – CCGI*, n. 32, set. 2020.

UNITED NATIONS (UN). Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2030 Agenda. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 12 jul. 2025.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; ABRUCCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; BORALI, Natasha. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 324-348, 2022.

ZAMIGNAN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Cláudia; SILVA, Romero Gomes Pereira da; GAIVIZZO, Larisa Ho Bech; SOARES, Daniela Nogueira; SAITO, Carlos Hiroo. Agenda 2030: inter-relações sistêmicas entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, v. 60, p. 543-566, 2022.

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

FARIA, Gustavo Henrique de; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Tribunais de Contas e a Agenda 2030: potencial e desafios para adoção do Modelo de Auditoria dos ODS (ISAM) no Brasil. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 313-330, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART16.GO.



REMUNERAÇÃO VARIÁVEL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SEGUNDO A LEI Nº 14.133/2021

Robinson Cristiano Sousa Lopes

Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde dez/2008, tendo atuado anteriormente como Analista de Finanças e Controle na CGU. Pós-Graduado em Auditoria, Controle Governamental e Licitações e Contratos, já atuei em algumas das unidades da Segecex, entre elas a extinta 3ª Secex, SefidTransporte, Coinfra, SeinfraElétrica, SeinfraCOM. Atuo na AudPetróleo, tanto com o tema de petróleo quanto mineração. Já compus equipe e atuei como coordenador em diversas fiscalizações, já lidei com todo tipo de processo de controle externo no Tribunal e detenho experiência em Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Orçamento Público, Direito Administrativo, Licitações e Contratos (inclusive segundo a jurisprudência desta Corte), Concessões (Comuns e PPPs), Auditoria Governamental e Atividade Correcional. Leciono atualmente disciplinas na pós-graduação (MBA Planejamento e Gestão de Obras Públicas) do Instituto de Pós-Graduação & Graduação (Ipog).

Resumo: A Lei nº 14.133/2021 introduziu a possibilidade de remuneração variável do contratado, um instrumento que visa ampliar a eficiência e a qualidade nos fornecimentos de bens, realização de obras e prestação de serviços. Este artigo apresenta seu conceito e fundamentação legal, bem como investiga a jurisprudência dos Tribunais de Contas como balizadora da regulamentação e interpretação desse modelo e ainda discute diversas implicações práticas para as contratações públicas. Os resultados indicam que, embora a remuneração variável tenha o potencial de, entre outros, fomentar a inovação e ampliar a eficiência e a qualidade dos objetos das contratações públicas aos quais se aplica, sua eficácia depende, entre outros, da regulamentação, pelo governo federal, do §1º do art. 144 da Lei nº 14.133/2021, da capacitação dos gestores, de um sistema robusto de fiscalização e monitoramento contínuo, bem como da definição de metas e indicadores adequados.

Palavras-chave: Remuneração variável. Indicadores. Regulamentação. Jurisprudência. Desafios.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método de pesquisa – 4 Jurisprudência dos Tribunais de Contas – 5 Casos práticos – 6 Potencialidades, principais desafios, riscos e recomendações para uma implementação mais eficaz – 7 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Lei de Licitações, com suas várias atualizações, tem buscado aprimorar a gestão eficiente dos recursos públicos, constituindo-se um dos principais desafios enfrentados pela Administração Pública no Brasil. Com o objetivo de modernizar e tornar mais transparente o processo de contratações, a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), que revogou a antiga Lei de Licitações, introduziu um arcabouço jurídico inovador, visando, entre outros, aprimorar a relação entre o Poder Público e os fornecedores.

Neste contexto, a remuneração variável surge como uma estratégia que se distancia da tradicional remuneração fixa e busca, a partir de incentivos financeiros atrelados ao desempenho e à entrega de resultados, incentivar a execução de contratos com maior qualidade e eficiência, a partir da conciliação do interesse da Administração – consubstanciado na obtenção de contratações mais vantajosas ao erário, inclusive no que se refere ao ciclo de vida

do objeto, conforme dispõe o art. 11, inc. I, da Lei nº 14.133/201 – com a maximização do lucro perseguida pelas pessoas jurídicas de direito privado.

Assim, este novo paradigma de pagamento encontra-se alinhado com a necessidade de resultados efetivos, incentivando os contratados, a partir de indicadores de desempenho previamente definidos, a alcançarem metas claras, objetivas, progressivas e alcançáveis e assim a garantirem a qualidade superior dos serviços prestados.

Neste contexto, este artigo objetiva analisar o conceito de remuneração variável, sua fundamentação legal e discutir as implicações práticas decorrentes de sua adoção nas contratações públicas. Além do marco legal, as decisões dos Tribunais de Contas, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU), também atuam como importante balizador na regulamentação e interpretação desse modelo, razão pela qual uma análise crítica dessas interpretações jurisprudenciais torna-se imprescindível para compreender a eficácia e os desafios na sua implementação.

Ademais, a adoção de mecanismos de remuneração variável correlaciona-se com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16.6 (desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis), na medida em que detém o potencial de fortalecer a *accountability* (prestação de contas) e a transparência, ao deixar claros os indicadores e metas que justificam pagamentos. Isso reduz a margem para corrupção, superfaturamento e ineficiência, estimulando uma cultura de resultados e ética pública.

Nesta mesma linha, sua adoção também se correlaciona com o ODS 17.17 (incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias), uma vez ser comum em tais parcerias a dependência dos pagamentos ao parceiro privado do alcance de indicadores de desempenho (nível de serviço, satisfação do usuário, tempo de resposta, entre outros), estabelecendo-se assim parcerias mais equilibradas e sustentáveis entre setor público e privado.

A pesquisa se fundamenta em uma abordagem eminentemente qualitativa, envolvendo a revisão da literatura e análise jurisprudencial de Cortes de Contas, buscando contribuir para o entendimento e a efetividade da remuneração variável no âmbito das contratações públicas no Brasil, destacando tanto suas potencialidades quanto os desafios que podem surgir em sua implementação e ainda perquirir as recomendações que possuem o potencial de aprimorá-la.

2 Fundamentação teórica

Esta revisão explora a evolução do ordenamento jurídico, a partir da literatura correlacionada, contribuindo para o alcance de uma compreensão inicial sobre o instrumento da remuneração variável, além de tangenciar o contrato de eficiência na Administração Pública, na medida em que ambos os assuntos convergem no §1º do art. 144 da Lei nº 14.133/2021.



A Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), por exemplo, não abordava de maneira específica a remuneração atrelada a resultados, limitando-se a estabelecer a necessidade de avaliação da execução contratual. Neste sentido, a redação restritiva do seu art. 55, inc. III, estabelecia, como cláusula necessária em todos os contratos, “o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.

Transcorridos pouco mais de dezoito anos desde a entrada em vigor da Lei nº 8.666/1993, o ordenamento jurídico foi inovado com a introdução da remuneração variável quando da publicação da Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) na Administração Pública (BRASIL, 2011), mediante seu art. 10, ao prever expressamente a possibilidade de adoção da remuneração variável nas contratações públicas, mas tão somente nas de obras e serviços, inclusive os de engenharia, vinculada ao desempenho do contratado, com base em (i) metas, (ii) padrões de qualidade, (iii) critérios de sustentabilidade ambiental e (iv) prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

Assim, o aludido dispositivo permite que a remuneração, sempre de forma motivada, seja ajustada com base em indicadores de desempenho, destacando a importância de metas e resultados claros, sem dispensar a observância do limite orçamentário fixado pela Administração Pública para a contratação.

Neste sentido, a novel legislação, decorrente da evolução legal, refletiu uma mudança de paradigma, reconhecendo a importância de se vincular a remuneração do contratado ao seu desempenho e resultados apresentados, constituindo-se passo fundamental no sentido de modernizar a gestão pública.

Posteriormente, a Lei nº 12.766/2012 (BRASIL, 2012), resultante da conversão da Medida Provisória nº 575/2012, ao alterar a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), conhecida como a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs), incluiu ao art. 6º o §1º, dispondo que o contrato de PPP poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Desta forma, as concessões patrocinadas e administrativas, ao se distinguirem das concessões comuns por apresentarem, entre outros, a contraprestação do poder público em favor do privado, prevista logo no art. 2º, §2º, da Lei nº 11.079/2004, possibilita que tal remuneração seja ajustada a depender do desempenho do contratado ao longo da execução contratual. Ademais, importa não perder de vista que tais pagamentos em favor do privado, nos termos do art. 7º, só iniciarão após a disponibilização do serviço, objeto do contrato, ou ao menos de parcela fruível.

Tempos depois, o art. 45 da Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016), conhecida como Lei das Estatais, também previu a possibilidade de adoção da remuneração variável, nos mesmos moldes da Lei nº 12.462/2011. E, enfim, o *caput* do art. 144 da nova Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) passou a permitir, não apenas nas contratações de obras e serviços (inclusive de engenharia), conforme previsto na Lei

nº 12.462/2011, mas também nos fornecimentos de bens, a adoção de remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, nos mesmos moldes preconizados pela Lei do RDC.

Desta forma, importa preliminarmente definir o escopo da cláusula de desempenho, que é admissível para a contratação de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços, incluídos tanto os de engenharia quanto de tecnologia da informação e comunicação, por se enquadrarem nos gêneros “fornecimentos” e “serviços”.

Por outro lado, segundo Sarai (2021, p. 1308), considerando o disposto no art. 2º da Lei nº 14.133/2021, restam excluídas do retromencionado escopo as alienações, as concessões de direito real de uso de bens, as locações, as concessões e permissões de uso de bens públicos, na medida em que locações e alienações não trabalham com a ideia de desempenho, e as mencionadas concessões e permissões não carregam a previsão de pagamento ao contratado.

Ademais, também importa esclarecer a correta aplicação da remuneração variável, que visa conferir ao objeto propriamente dito da contratação ou a sua execução características que, embora “desejáveis”, não são obrigatórias, razão pela qual não foram incluídas no escopo da contratação a fim de não restringirem desnecessariamente a competitividade.

De acordo com Sarai (2021, p. 1308-1309), pode ser “desejável”, por exemplo, que determinado fornecimento seja executado com certificação de qualidade no maior nível disponível, mas, no caso concreto, sua adição no edital, ou seja, sua inserção no escopo da contratação poderia restringir excessivamente a competição. Nesse caso, pode a Administração trazer o patamar obrigatório de qualidade para um nível mais acessível, incluindo a previsão de maior qualidade como elemento para acréscimo à remuneração.

Outro exemplo seria a execução do objeto contratual com padrões técnicos superiores àqueles previstos no edital, de forma a permitir uma economia *a posteriori* com sua manutenção, ou ainda a entrega antecipada das obras da nova sede em que funcionará o órgão/entidade contratante e consequente economia de aluguéis decorrente da desocupação antecipada dos imóveis até então ocupados.

E a mesma lógica se aplica aos demais critérios previstos, importando apenas distinguir aquilo que deve ser inerente à contratação e, por sua vez, já integrar o escopo da contratação desde a publicação do edital daquilo que seria “desejável”, a constituir a base para os pagamentos adicionais.

Ainda quanto ao aludido *caput* do art. 144, importa, por fim, ressaltar que o pagamento a maior no âmbito da remuneração variável encontra-se estritamente vinculado ao desempenho do contratado, o que implica afirmar, ainda que por óbvio, que eventuais ganhos decorrentes de ações da Administração Pública não serão considerados quando da aferição do desempenho do contratado. Em suma, as metas devem ser progressivas e alcançadas com base na exclusiva expertise e esforço do contratado.

Em continuidade, o §1º do art. 144 da Lei nº 14.133/2021 inova ao permitir que o pagamento do contratado seja ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo



de racionalização, referindo-se certamente (e talvez entre outros) ao contrato de eficiência aludido no art. 6º, inc. LIII, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica, devendo ainda, nos termos do §2º, para todos os casos, a utilização da remuneração variável ser motivada e respeitar o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação (BRASIL, 2021).

Neste ponto, considerando que o aludido pagamento previsto no §1º do art. 144 dependerá de regulamentação específica, conclui-se ser limitada a eficácia de tal norma, conforme será abordado mais à frente, quando da análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União a respeito.

Por todo o exposto, o atual ordenamento jurídico permite o pagamento de um *plus* remuneratório, ou seja, um valor superior ao definido na proposta, a partir do cumprimento, pelo contratado, dos indicadores de desempenho previamente definidos no edital/contrato, mensuráveis e objetivamente avaliáveis, respeitando-se o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação. E não é demais repisar a necessidade de exposição de justificativa tanto para (i) sua utilização quanto para (ii) os indicadores e metas estabelecidas e (iii) respectivos valores adicionais a serem pagos desde o planejamento da contratação, ainda na fase interna da licitação.

Essa prática visa assegurar que a remuneração variável esteja diretamente ligada ao cumprimento de metas e à qualidade dos serviços prestados. A transparência nesse processo é fundamental a fim de garantir que todos os envolvidos tenham clareza sobre os critérios de avaliação.

Em outras palavras, de modo geral, esse mecanismo permite que o contratado possa receber um adicional caso supere as expectativas inicialmente estabelecidas, ou contribua com a economia e otimização de recursos, ajustando-se o pagamento com base no ganho ou economia obtidos, desde que previsto no edital e respeitando-se o limite orçamentário da Administração Pública.

Além disso, um dos dispositivos legais sob análise, mais especificamente o §1º do art. 144, contempla o contrato de eficiência, também conhecido como contrato de performance, de desempenho ou com cláusula de sucesso, abordagem em alguma medida semelhante à remuneração variável, na medida em que busca incentivar um desempenho superior pelo contratado ao longo da execução do objeto, mas que se diferencia na medida em que:

- a) sua base de cálculo para pagamento, conforme disciplina o art. 6º, inc. LIII, encontra-se integralmente associada ao percentual de economia gerada para a contratante – diferentemente da remuneração variável, aludida no *caput* do art. 144, em que se estabelece um piso a ser pago caso o contratado execute o objeto conforme o mínimo contratualmente previsto e aufera adicionais remuneratórios na medida em que apresenta desempenho e resultados superiores – ou seja, remunera-se o contratado a partir de um percentual previamente fixado e o valor de sua remuneração variará de acordo com o valor da base de cálculo sobre a qual se aplica, no caso, a economia gerada. Assim, remunera-se integralmente o contratado com base nos resultados alcançados e não apenas pela execução integral de uma série de tarefas;

- b) o desempenho superior a ser perseguido pela Administração Pública junto ao contratado é condição inerente no contrato de eficiência – e não apenas algo facultativo, alternativo, como na remuneração variável –, uma vez que busca o maior retorno econômico para a Administração, que por sua vez se constitui critério de julgamento licitatório aplicável apenas a este tipo de contratação, nos termos do art. 39 da Lei nº 14.133/2021; e
- c) concede maior autonomia ao contratado ao mesmo tempo em que lhe transfere maior parcela dos riscos da execução, sendo mais comumente utilizado em serviços de fornecimento de água, energia elétrica e telefonia.

Com essas novidades, a Lei nº 14.133/2021 não apenas moderniza o sistema de contratações públicas, mas também incentiva práticas mais sustentáveis e eficientes, o que pode gerar impactos positivos na execução de obras e prestação de serviços no Brasil. Importa ainda não perder de vista que o *plus* remuneratório auferido pelo contratado decorre diretamente da majoração da vantajosidade conferida à contratação para a Administração, tornando assim mais eficiente o ajuste contratual.

Por fim, importa registrar que mesmo no âmbito das concessões comuns, ainda que desacompanhadas de qualquer contraprestação do Poder Público em favor do privado, é possível (e comumente utilizado no âmbito federal) vincular ao menos parcela da receita a ser auferida pela concessionária ao padrão de qualidade do serviço a ser por ela prestado, a partir de um “Fator Q”, calculado a partir da avaliação do cumprimento dos indicadores de qualidade de serviço selecionados e posteriormente aplicado nos reajustes tarifários.

Como exemplo, citam-se os Aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos, concedidos à iniciativa privada em 2012, mediante leilão realizado na antiga BM&FBovespa (atual B3), pelo prazo, respectivamente, de 20, 25 e 30 anos, nos quais os respectivos contratos previam expressamente que o fator Q poderia afetar de forma positiva ou negativa o resultado do reajuste anual das tarifas, a depender do desempenho apresentado pelas concessionárias no que se refere à qualidade do serviço, dispondo ainda que os indicadores de qualidade do serviço, assim como a própria metodologia, poderiam ser revistos ao longo das concessões.¹

3 Método de pesquisa

Trata-se o presente trabalho de artigo teórico que busca analisar a adoção da remuneração variável no âmbito dos contratos celebrados pela Administração Pública sob a luz da nova lei geral, a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021). Para tanto, parte inicialmente de uma revisão bibliográfica com abordagem qualitativa, resultando em uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos>. Acesso em: 18 out. 2024.



Segundo Lakatos e Marconi (2021), a revisão da literatura consiste em uma síntese, a mais completa possível, referente ao trabalho e aos dados pertinentes ao tema, dentro de uma sequência lógica. Por sua vez, a abordagem qualitativa, segundo Minayo (2014), preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Quanto à pesquisa exploratória, Prodanov e Freitas (2013) esclarecem que se aplica quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, e tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que se pretende investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto.

Segundo Gil (2022), a pesquisa descritiva busca descrever as características de determinadas populações ou fenômenos. Já a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com um assunto ainda pouco conhecido ou ainda a construir hipóteses.

Desta forma, a pesquisa exploratória permitiu, a partir de uma análise documental, entender os conceitos e práticas da remuneração variável, a fim de compreender seus princípios, diretrizes e interpretações, enquanto a pesquisa descritiva forneceu uma visão mais detalhada da legislação pertinente (especialmente a Lei nº 14.133/2021), da jurisprudência sobre o assunto – especialmente a partir dos principais entendimentos exarados pelos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU) – e das práticas atuais, mediante a análise de alguns contratos administrativos em que foi adotado aludido instrumento, a fim de alcançar uma base teórica mais sólida.

Por fim, a partir de uma compreensão mais profunda da aplicação da remuneração variável nas contratações públicas, foram identificadas suas potencialidades, seus riscos e principais desafios que podem surgir em sua implementação, conduzindo assim a algumas recomendações que, uma vez observadas, podem torná-la mais eficaz.

4 Jurisprudência dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas, como órgãos responsáveis pela fiscalização das contas públicas, têm produzido uma série de acórdãos que influenciam a prática da remuneração variável. Essas decisões são fundamentais para a interpretação das normas, definição de boas práticas e correção de desvios, contribuindo assim para a compreensão acerca de quais são os patamares de eficiência e da estrutura de incentivos que podem ser gerados por tal regime remuneratório.

Neste sentido, tais acórdãos têm, entre outros, (i) incentivado a adoção pela Administração da remuneração variável quando do exame de determinados objetos de controle; (ii) alertado sobre a impossibilidade de sua adoção em outros (no âmbito de um convênio, por exemplo); (iii) destacado a importância de uma definição clara de indicadores de desempenho e que a ausência de critérios objetivos pode resultar em injustiças e em dificuldades na fiscalização do contrato; e (iv) alertado que a ausência de monitoramento

adequado pode conduzir a resultados insatisfatórios, destacando a importância da fiscalização contínua. A seguir, são apresentadas algumas das situações acima ao longo dos diversos acórdãos a seguir apontados.

No primeiro caso em análise, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria em 2014 na Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) com o objetivo de avaliar em que medida os recursos estariam sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente nas obras de Dragagem de Manutenção do Porto de Santos/SP.

Naquela oportunidade, o relator, Ministro Benjamin Zymler, ao proferir seu voto, condutor do Acórdão nº 1.541/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014), registrou que o eventual incremento de prazo na Fase 2 (manutenção dos canais), decorrente da antecipação da entrega dos projetos e/ou da execução da Fase 1 (limpeza inicial), poderia ser enquadrada como remuneração variável, nos termos do art. 10 da Lei nº 12.462/2011. Assim, adotando-se à época a Lei do RDC por parâmetro, o referido acórdão recomendou à SEC/PR que avaliasse a possibilidade de promover tal enquadramento.

No segundo caso, o TCU, ao realizar auditoria operacional com o objetivo verificar os gargalos que impactam a eficiência dos portos brasileiros, bem como identificar oportunidades de redução de tempo de liberação de cargas e de custo para o usuário importador/exportador, entendeu que seria possível estimular a eficiência de companhias de dragagem por meio da remuneração variável, de que trata a Lei nº 12.462/2011, e ainda considerar os parâmetros de eficiência propostos pelos terminais portuários.

Assim, mediante o Acórdão nº 2.310/2018-TCU-Plenário (BRASIL, 2018a), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, foi recomendado às Companhias Docas dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como à Superintendência do Porto de Itajaí, que considerassem os parâmetros de eficiência propostos pelos operadores e terminais nas próximas licitações para dragagem de manutenção, de forma a reduzir períodos de interrupção das operações portuárias, bem como a possibilidade de instituir a remuneração variável de que trata a Lei nº 12.462/2011, conforme respectivos juízos de conveniência e oportunidade.

No terceiro caso, ao atender à solicitação do Congresso Nacional com vistas a avaliar a existência de algum impedimento de ordem legal que pudesse afetar a concessão do financiamento de longo prazo para a parceria público-privada (PPP) da Linha 6 – Laranja do metrô de São Paulo, foi registrado, no relatório condutor do Acórdão nº 628/2018-TCU-Plenário (BRASIL, 2018), da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que o aludido empreendimento utiliza alguns dos benefícios proporcionados pelas mudanças legislativas recentes do marco regulatório das PPPs (Lei nº 11.079/2004), como a possibilidade de realização de pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos em contrato.

No quarto caso, o TCU, ao realizar auditoria com o objetivo de verificar a conformidade do procedimento de contratação das *floating production storage and offloading* (FPSO), dos módulos 6 e 8 do campo de Búzios, em relação à sistemática de investimentos da Petrobras e aos aspectos legais, econômicos, orçamentários, técnicos e de gestão, abordando também as regras de edital e o orçamento referencial, recomendou à Petrobras, mediante



o Acórdão nº 1.612/2022-TCU-Plenário (BRASIL, 2022), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que avalie criteriosamente a possibilidade de substituir o mecanismo de deflação pela remuneração variável, prevista no art. 45 da Lei nº 13.303/2016.

Neste sentido, asseverou o retrocitado acórdão que tal substituição poderia proporcionar o atingimento dos mesmos objetivos, envolvendo (i) menores riscos ao julgamento objetivo da licitação e à seleção da proposta mais vantajosa e (ii) menor margem para conflitos na execução contratual e gastos com processos administrativos e judiciais relativos à não implementação da antecipação geradora do benefício do deflator.

Pelo exposto até o momento, constata-se que o TCU, em diversas ocasiões, não apenas anuiu como ainda recomendou a implementação da remuneração variável nas contratações celebradas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), pontuando, inclusive, no último caso, os potenciais benefícios de sua adoção.

Já no quinto caso, o TCU, ao acompanhar o processo de desestatização do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e se debruçar sobre a análise da contratação, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de consultores especializados para a estruturação da referida desestatização, uma vez que constitui o primeiro passo do processo de privatização em si, constatou que o referido banco as promovia sem licitação, sob o argumento de que a divisão de riscos e a remuneração variável dos contratados, baseada na taxa de sucesso da operação de desestatização, seriam suficientes para caracterizar tais contratações “oportunidades de negócio”, atraindo assim a incidência do art. 28, §3º, inc. II, do Estatuto das Estatais.

No entanto, o TCU não acompanhou tal entendimento, sob o argumento de que cláusulas contratuais derivadas do princípio da autonomia da vontade e que objetivam trazer maior eficiência para a execução contratual, como é o caso da divisão de riscos e da cláusula de remuneração variável, não seriam suficientes para caracterizar tal contratação uma oportunidade de negócios definida e específica, conforme previsto no retromencionado dispositivo legal, na medida em que enseja riscos de direcionamento do procedimento competitivo, superfaturamento e fragilização do controle.

Neste sentido, o relatório condutor do Acórdão nº 1.744/2021-TCU-Plenário (BRASIL, 2021b), da relatoria do Ministro Walton Alencar, apresentou longa digressão sobre a diferença entre contratações comuns e parcerias de negócios, discorrendo inclusive sobre o conjunto de requisitos que, uma vez presentes, poderiam ser tomados como suficientes para evidenciar o processo de estabelecimento de uma parceria decorrente de uma oportunidade de negócios, o que foge completamente ao escopo deste trabalho mas que, por sua clareza argumentativa, é digna de nota, razão pela qual expõe-se a seguir, ante seu caráter elucidativo, breve excerto daquilo que se relaciona à remuneração variável:

Almeja-se, com a possibilidade de remuneração variável, ou com quaisquer outras disposições contratuais a esta similares, livremente acordada entre a empresa estatal e o terceiro contratado, fomentar a eficiência na prestação do serviço ou no fornecimento do produto, em uma clara persecução do melhor

resultado possível, sem contudo, figurar como aspecto diferenciador, que seja capaz de transformar uma relação contratual prosaica em uma relação de parceria decorrente de uma oportunidade de negócio, como aquela definida pelo art. 28, §3º, inciso II da Lei nº 13.303/2016.

Interpretação contrária acarretaria um completo desvirtuamento do instituto da parceria decorrente de uma oportunidade de negócio. Caso a alocação de riscos e o estabelecimento de disposições contratuais similares à remuneração variável, cujas raízes se fundam no princípio da autonomia da vontade e da eficiência, fossem suficientes para caracterizar uma parceria decorrente de uma oportunidade de negócio, correr-se-ia o risco de que a grande maioria dos contratos celebrados pelas empresas estatais passassem a ser classificados como oportunidades de negócio, resultando em evasão à regra geral de licitar e, também, em um relevante desvio da finalidade ambicionada pelo instituto da parceria decorrente de uma oportunidade de negócio, que se degeneraria de uma oportunidade definida e específica para uma situação ordinária e corriqueira.

Em decorrência, o TCU, mediante o Acórdão nº 1.744/2021-TCU-Plenário, considerou juridicamente inviável a utilização do instituto da inaplicabilidade de licitação, prevista no art. 28, §3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, para fundamentar a contratação de consultores técnicos especializados nos processos de desestatização estruturados pelo BNDES.

No sexto caso, o TCU, ao examinar representação quanto a possíveis irregularidades ocorridas no Chamamento Público nº 1/2013, promovido pela Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), para a seleção pública de entidade que, por meio de convênio, gerencie, operacionalize e execute as ações e os serviços de saúde no Hospital de Ensino do Vale do São Francisco – Dr. Washington Antônio de Barros (Hospital de Urgência e Traumas – HUT – do Município de Petrolina/PE), pontuou que o modelo de remuneração fixado para a conveniente, de remuneração variável, não seria compatível com o instrumento de transferência adotado, tendo em vista a inexistência de espaço nos convênios para obtenção de lucro.

Em decorrência, o TCU, mediante o Acórdão nº 2.626/2013-TCU-Plenário (BRASIL, 2013), da relatoria do Ministro Valmir Campelo, determinou cautelarmente à Univasf que, no âmbito do Convênio nº 2/2013, firmado com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), não mais alocasse remuneração variável à conveniente por critérios de qualidade.

No sétimo caso, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), ao examinar, no âmbito do Processo nº 219.978-9/17, o Edital da Concorrência Pública nº 1/2017, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Itaperuna, cujo objeto era a prestação de serviços de análise e consultoria jurídico-tributária para recuperação de créditos pertencentes ao município, asseverou que a forma de remuneração prevista no edital – percentual sobre o êxito – não se coadunava com o objeto contratual, qual seja, serviços de consultoria.

Mais especificamente, a aludida Corte partiu do entendimento de que, em uma consultoria, a atividade do profissional contratado, materializada em pareceres jurídicos, possui natureza consultiva, ou seja, orientativa da forma de conduta do consulente, não



vinculando a atuação da Administração Pública, inexistindo assim um resultado objetivamente mensurável, como o êxito em uma lide, mas tão somente busca de soluções possíveis para determinadas situações (problemas) abordadas em tese.

Em decorrência, prosseguiu o TCE/RJ, torna-se inviável o estabelecimento de indicadores sólidos para aferição do resultado obtido em razão da consultoria – ao contrário do que costuma acontecer com a atividade jurídica contenciosa, quando há lide, vencedor e vencido (sucumbência) – concluindo assim pela impossibilidade da utilização da remuneração variável para certos tipos de contratos, a exemplo de consultorias envolvendo a elaboração de teses jurídicas.

Constata-se assim, a partir do exame destes três últimos casos, tentativa (i) de emprego, por entidade da APF, do mecanismo da remuneração variável, conjuntamente com outros, como argumentos para burlar o devido processo licitatório, coibida pelo TCU; (ii) de emprego, por entidade da APF, da remuneração variável no âmbito de convênio, também coibida pelo TCU; e (iii) de utilização, por prefeitura do Estado do Rio de Janeiro, da remuneração variável em contratos de consultorias envolvendo a elaboração de teses jurídicas, coibida pelo TCE/RJ.

No oitavo caso, o TCU, ao realizar auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar as ações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) voltadas à melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como avaliar a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares, registrou, mediante o relatório condutor do Acórdão nº 2.983/2015-TCU-Plenário (BRASIL, 2015), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, a importância de uma definição clara de indicadores de desempenho para contratos com remuneração variável, além da necessidade de se medir objetivamente o desempenho dos prestadores para garantir a adequada execução dos serviços e o uso eficiente dos recursos públicos.

Por fim, no nono e último caso, o TCU empreendeu fiscalização com o objetivo de mensurar e acompanhar, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei nº 14.133/2021, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização e a utilização do novo estatuto licitatório no âmbito da Administração Pública Federal.

Inicialmente, o relator, Ministro Benjamin Zymler, em seu voto, que culminou sendo o condutor do Acórdão nº 2.154/2023-TCU-Plenário (BRASIL, 2023), registrou sua preocupação com a baixa utilização da nova lei, “especialmente no âmbito da administração pública federal, que, em tese, teria melhores condições operacionais e estruturais para tanto”. Essa percepção foi inicialmente corroborada pela própria ausência, até então, de processos de denúncia e representação envolvendo a Lei nº 14.133/2021, o que seria esperado se o novo regime estivesse sendo aplicado pelos órgãos e entidades jurisdicionados, tendo em vista a sua complexidade e dificuldades intrínsecas.

Em um primeiro momento, foram identificadas como possíveis causas para a redução da utilização da nova lei a ausência de regulamentação de alguns pontos da nova lei, bem como a demora na implementação dos sistemas informatizados necessários ao pleno uso da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Quanto ao primeiro ponto, segundo informações atualizadas até 26.9.2023, o Governo Federal previa a edição de 69 diferentes tipos de atos normativos para regulamentar a nova lei, dos quais 47 já haviam sido editados, havendo outras onze normas em diferentes estágios de elaboração e tramitação, bem como outros onze regulamentos que sequer tiveram a sua edição iniciada, entre os quais destaco a remuneração variável no âmbito do contrato de eficiência, a ser realizada por decreto, nos termos do art. 144, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Importa esclarecer que os contratos de eficiência são definidos no art. 6º, inc. LIII, da Lei nº 14.133/2021 como aqueles “cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes”, nos quais, disciplina a nova lei, o pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa.

Em decorrência, mediante o retrocitado acórdão, exarado em 25.10.2023, foi determinado à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que apresentem ao TCU plano de ação com o cronograma das medidas a serem implementadas para a plena regulamentação e emprego da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Governo Federal, indicando os órgãos responsáveis e as metas a serem alcançadas.

Mediante nova consulta à lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133/2021, disponibilizada pelo Governo Federal e atualizada até 7.2.2024,² constatou-se que, entre os setenta normativos agora mapeados, 51 já haviam sido editados, havendo outras nove normas em diferentes estágios de elaboração e tramitação, bem como outros dez regulamentos que sequer tiveram a sua edição iniciada, identificando-se entre estes novamente o emprego da remuneração variável no âmbito dos contratos de eficiência.

5 Casos práticos

Nesta seção busca-se apresentar alguns exemplos hipotéticos da implementação da remuneração variável no âmbito das contratações públicas, com sua descrição, possíveis resultados e respectivas implicações, a fim de permitir, a partir de uma abordagem mais prática, uma melhor compreensão da dinâmica associada a tal instrumento e seus múltiplos resultados.

² Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.



5.1 Contratação de serviços de saúde

Um município brasileiro implementa um contrato de prestação de serviços de saúde com remuneração variável, vinculada a indicadores como o tempo de espera para consultas, índice de alta de pacientes tratados sem internação, percentual de infecções hospitalares e taxa de satisfação dos usuários, estabelecendo-se, como metas iniciais, respectivamente, trinta minutos de espera, 85% de alta, redução do percentual atual em 15% e taxa de satisfação de 80%.

A adoção desse modelo pode resultar em uma redução significativa no tempo de espera e uma melhoria nas avaliações de satisfação dos pacientes, na medida em que a prestadora de serviços terá um incentivo direto para atender às expectativas da população. No entanto, pode ocorrer de as metas relacionadas à redução dos pacientes tratados sem internação e das infecções hospitalares não serem alcançadas sem um acompanhamento contínuo, por parte da contratante, da qualidade do serviço prestado.

Este caso tem o potencial de exemplificar como a remuneração variável pode se tornar um poderoso instrumento para melhorar a qualidade do serviço público de saúde, desde que (i) ocorra a definição clara e precisa de indicadores relevantes e mensuráveis; (ii) estabelecidas metas claras, objetivas, progressivas e alcançáveis; e (iii) promova-se um acompanhamento contínuo da qualidade dos serviços prestados, fundamentais para o sucesso do contrato.

5.2 Obras públicas com metas de execução

Em um projeto de infraestrutura, uma estatal optou por um contrato com remuneração variável, em que a maior parte do pagamento encontrava-se atrelada ao cumprimento de prazos. Ainda que a obra seja entregue dentro do prazo, é possível que a qualidade dos materiais utilizados não esteja de acordo com o projeto básico, o que evidenciaria falhas no controle de qualidade durante a execução. Desta forma, o contratante teria que aplicar penalidades e ajustes, refletindo a necessidade de uma supervisão mais rigorosa.

Este exemplo demonstra que, apesar de a remuneração variável incentivar a entrega pontual, é igualmente importante garantir mecanismos de controle de qualidade. A ausência de uma fiscalização e monitoramento adequados pode levar a resultados insatisfatórios, mesmo quando as metas de prazo são cumpridas.

5.3 Contrato de limpeza urbana: metas de sustentabilidade e eficiência

Município contratou uma empresa para realizar a coleta seletiva e o manejo de resíduos urbanos. Parte da remuneração foi condicionada ao aumento do percentual de materiais reciclados e à redução do envio de resíduos para aterros. Alguns dos indicadores possíveis no

contrato seriam (i) o volume de recicláveis em um ano, (ii) o percentual do descarte em áreas públicas e (iii) a frequência e qualidade dos serviços, avaliada por meio de pesquisas com a população. As respectivas metas iniciais seriam (i) o aumento de 10% no primeiro ano; (ii) a redução do descarte inadequado em 12%; e (iii) índice de satisfação de 85%.

Ao longo de sua execução, a equipe responsável pela fiscalização do contrato constatou que a coleta de recicláveis aumentou em 12%, e as áreas sujeitas a descarte irregular apresentaram uma redução de 15%. A empresa também recebeu bonificações por manter os níveis de satisfação dos cidadãos acima de 90%.

Neste exemplo hipotético, a remuneração variável provavelmente incentivou a inovação e o uso de tecnologia, como caminhões equipados com sensores para otimizar rotas. Além disso, gerou economia ao município, pois menos resíduos foram destinados ao aterro sanitário, reduzindo custos operacionais.

5.4 Prestação de serviços contínuos

A remuneração variável é especialmente útil em contratações em que o resultado pode ser medido por indicadores de desempenho, como:

- a) serviços de limpeza, manutenção e vigilância, com remuneração extra por alcance de padrões superiores de limpeza e conservação ou redução de reclamações;
- b) manutenção de infraestruturas, em que são estabelecidos pagamentos adicionais vinculados à entrega antecipada de etapas da obra ou à redução de custos operacionais;
- c) tecnologia da informação, em que o desempenho contratual é avaliado com base em indicadores de *uptime* ou na solução rápida de incidentes; e
- d) parcerias público-privadas (PPPs), em que parte da remuneração nestes contratos, com vigência não inferior a cinco nem superior a 35 anos, incluída eventual prorrogação, é vinculada à satisfação dos usuários ou à eficiência operacional.

6 Potencialidades, principais desafios, riscos e recomendações para uma implementação mais eficaz

Para a Administração Pública, o principal diferencial da remuneração variável, comparativamente à contratação por preço certo, é a possibilidade de alavancar a performance contratual, na medida em que incentiva:

- a) a ampliação da qualidade, uma vez que estimula o contratado a reduzir falhas e a buscar uma melhor execução das atividades;
- b) o fomento à inovação, uma vez que demanda dos contratados ideias inovadoras e criativas para o atingimento das metas estabelecidas, acarretando a ampliação da eficiência e a redução de custos;



- c) a ampliação da produtividade, uma vez que direciona, a partir do estabelecimento de metas claras, objetivas, progressivas e alcançáveis, os esforços para resultados concretos e relevantes;
- d) maior flexibilidade na contratação, tanto para a Administração, uma vez que possibilita ajustes nas remunerações a partir de necessidades supervenientes, respeitado o limite orçamentário previamente fixado, quanto para o contratado, que passa a focar em resultados e não apenas em processos, induzindo-o à adoção de um processo de melhoria contínua, com otimização de seus processos e consequente melhor adaptabilidade diante de mudanças;
- e) a ampliação da responsabilidade por parte do contratado, uma vez que se torna mais comprometido com a entrega de resultados, induzindo-o a uma maior proatividade e assim contribuindo para uma maior eficiência na gestão pública; e
- f) a mensuração mais clara dos resultados obtidos.

Segundo Nóbrega, Assunção e Torres (2021), a implementação da remuneração variável tende a gerar resultados positivos desde a seleção do contratado, ainda no âmbito da licitação, uma vez que tal mecanismo tende a atrair aqueles licitantes com maior expertise, que terminarão apresentando proposta artificialmente mais baixa a fim de ganharem o certame e posteriormente serem recompensados com o acréscimo remuneratório decorrente da remuneração variável. Neste sentido, preceituam que:

A remuneração variável, por outro lado, gera mais claramente incentivos positivos para a licitação. Isso porque, permitindo que seja pago um plus remuneratório à proposta, de acordo com o desempenho do contratado, ela induz que o licitante com maior expertise, fazendo a leitura dos riscos envolvidos e da possibilidade de alcançar o acréscimo remuneratório, apresente uma proposta artificialmente mais baixa (preço adaptado) que aquela que seria o seu preço de reserva, por perceber que, com sua melhor performance, alcançará o plus remuneratório que elevará o valor pago a patamar igual ou superior ao seu preço de reserva.

Desta forma, segundo os retrocitados autores, a implementação da remuneração variável tende a superar a potencial seleção adversa na licitação tradicional, notadamente nas licitações que adotam o critério menor preço, com previsão de glosa pela insuficiência de desempenho, já que os licitantes com menor expertise tendem a definir preços inferiores, sem a devida acomodação ao risco de glosa e, assim, em caso de ocorrência da glosa e o respectivo redimensionamento dos contratos, o valor pago passa muitas vezes a ser inexequível ou comprometer a própria continuidade do contrato, ampliando o risco de inadimplemento.

O TCU enfatiza a importância de que os critérios de desempenho sejam (i) claros e objetivos, na medida em que devem ser definidos de maneira precisa, evitando ambiguidades que possam levar a interpretações distintas e disputas contratuais; e (ii) mensuráveis, o que significa que os resultados sejam quantificáveis, permitindo uma avaliação justa do desempenho do contratado.

A literatura também aponta desafios na implementação da remuneração variável, que terminam sendo objeto frequente de recomendações dos órgãos de controle, com vistas a melhorar a gestão dos contratos com remuneração variável. Entre tais desafios e consequentes recomendações, destacam-se:

- a) definição adequada das metas e indicadores de desempenho, uma vez que constitui atividade crucial a elaboração, ainda na fase interna da licitação, ou seja, anteriormente à publicação do edital, das metas, de forma que sejam claras, objetivas (a fim de mitigar potenciais conflitos decorrentes de uma acentuada subjetividade), progressivas e proporcionais (no sentido de que reflitam efetivamente um desempenho superior da contratante, não consubstanciando o alcance algo inacessível ou mesmo trivial), bem como dos indicadores, de modo a serem claros, específicos, relevantes e, não menos importante, mensuráveis, buscando-se, ao fim, promover o desempenho efetivamente almejado pela Administração Pública por parte do contratado ao longo de toda a execução contratual;
- b) capacitação dos gestores, na medida em que a Administração Pública deve estar preparada para aplicar corretamente e acompanhar adequadamente esse tipo de contrato, o que requer capacitação e treinamento adequados por parte dos gestores responsáveis; e
- c) fiscalização e controle, tendo em vista a necessidade de um sistema robusto de fiscalização e monitoramento contínuo a fim de acompanhar de perto o desempenho dos contratados e garantir a integridade dos contratos e os consequentes resultados esperados e assim evitar, por exemplo, que a qualidade seja comprometida em prol da execução em um prazo mais célere.

Nesta senda, o TCU (2024), por meio da 5ª edição do seu *Manual de Licitações & Contratos*, em que apresenta orientações e jurisprudência daquela Corte, aponta alguns riscos relacionados à implementação da remuneração variável, que podem inclusive ensejar judicialização, transcritos a seguir, *in verbis*:

- Subjetividade e falta de clareza na definição dos critérios que serão aplicados para apurar o valor devido ao contratado, levando a conflitos com o contratado sobre o que foi executado e montante devido (p. ex., a Administração redimensiona o pagamento por entender que o nível mínimo de desempenho não foi atingido, mas o contratado entende que os resultados são os que o contrato previu), com consequências:

- a) pagamentos sem que tenham sido realmente entregues resultados que atendam às necessidades da organização;
- b) falta de pagamento por prestações executadas adequadamente; e
- c) em casos extremos, paralisação do contrato, com prejuízos para ambas as partes. [...]

- Exigência de requisitos de contratação insuficientes, levando à adoção equivocada de remuneração variável para garantir o cumprimento dos padrões mínimos



necessários para que o objeto atenda à necessidade da Administração, com consequentes:

- a) custos excessivos para pagar o desempenho acima do mínimo; ou
- b) recebimento de objeto com baixa qualidade, pois o contratado não tem obrigação de superar as metas mínimas de desempenho estabelecidas.

- Definição de parâmetros muito simples para a remuneração variável, levando o contratado a atingir facilmente o desempenho necessário para receber a remuneração adicional, com consequente incorporação dessa remuneração adicional à remuneração básica do contratado e perda da vantajosidade da contratação. [...]

- Definição de parâmetros genéricos para aferir a remuneração variável, levando à sujeição da remuneração adicional à valoração subjetiva por parte do gestor responsável pela aferição, com consequente ambiente propício à pessoalidade e, portanto, à corrupção.

Por fim, nos contratos em que se adota a remuneração variável do contratado, também se torna muito recomendável a instituição dos mecanismos de mediação e arbitragem, a fim de permitir a solução extrajudicial de possíveis controvérsias entre as partes e assim reduzir o risco de judicialização, tornando a resolução das disputas mais rápida e eficiente.

7 Considerações finais

A remuneração variável, conforme prevista na Lei nº 14.133/2021, representa uma inovação importante nas contratações públicas, mediante a qual a Administração busca incentivar a eficiência e a melhoria do desempenho na execução dos contratos públicos, acarretando com isso a melhor entrega possível de bens e serviços à sociedade.

Ao atrelar o pagamento ao desempenho do contratado, esse modelo incentiva práticas mais produtivas e inovadoras e a utilização otimizada dos recursos públicos, alinhando-se com princípios de eficiência, inovação e resultados, promovendo ainda maior flexibilidade na execução dos contratos, fortalecendo a responsabilização dos agentes envolvidos e ainda contribuindo para a melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados.

A aferição dos níveis de desempenho que ensejarão sua percepção deverá se basear em metas claras, objetivas, progressivas e proporcionais, bem como em indicadores claros, específicos, relevantes e mensuráveis, preestabelecidos no edital e no contrato, de forma a resguardar os princípios do planejamento, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade, do interesse público, da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório.

Além disso, não é demais lembrar que o contratado, embora estimulado, não se encontra obrigado a atingir as metas de desempenho estabelecidas, na medida em que agregam ao escopo da contratação características que não integravam os critérios mínimos de aceitabilidade previstos para as propostas oferecidas durante o certame.

Desta forma, importa distinguir muito bem, quando da definição do próprio objeto da contratação, aquilo que lhe é inerente daquilo que seria desejável, que por sua vez constituirá a base para os pagamentos adicionais, uma vez não terem sido incluídos no escopo da contratação a fim de não restringirem desnecessariamente a competitividade.

A jurisprudência das Cortes de Contas tem sido essencial para moldar a aplicação da remuneração variável nas contratações públicas, oferecendo orientações e diretrizes que buscam assegurar a eficiência, a transparência e a *accountability*. As decisões dos tribunais não apenas clarificam aspectos legais, mas também promovem boas práticas que podem ser replicadas em diversas esferas da Administração Pública.

Quanto à sua normatização, constatou-se, mesmo já transcorridos mais de três anos desde a publicação da Lei nº 14.133/2021, não ter sido editado o decreto que regulamentará o §1º do seu art. 144, que diz respeito, possivelmente entre outros, à remuneração variável no âmbito dos contratos de eficiência, o que restringe significativamente, por se tratar dos pagamentos a serem realizados, a eficácia do aludido dispositivo.

Ademais, a implementação eficaz da remuneração variável no âmbito das contratações públicas dependerá de diretrizes claras, da capacitação adequada dos gestores e de uma acentuada fiscalização e monitoramento. Também importa que os contratos sejam dotados de cláusulas afetas à mediação e arbitragem, a fim de mitigar o risco de judicialização e assim tornar a resolução de eventuais controvérsias entre as partes mais rápida e eficiente. Não à toa a análise dos acórdãos revela ainda a necessidade de um maior alinhamento entre a teoria e a prática, enfatizando a importância de uma gestão pública capacitada e comprometida com a eficiência e a transparência.

Apesar das contribuições do presente estudo, algumas limitações devem ser destacadas. Primeiramente, a pesquisa é predominantemente teórica e qualitativa, sem análise empírica, o que restringe a avaliação do impacto real da remuneração variável nos contratos públicos. Além disso, o foco esteve principalmente na legislação federal e na jurisprudência do TCU, deixando de considerar normativas estaduais, municipais ou experiências internacionais que poderiam enriquecer a análise.

Outro ponto é a dependência de regulamentações ainda não implementadas, tornando difícil mensurar efeitos práticos. A identificação de riscos também foi qualitativa, sem uma mensuração objetiva ou avaliação de mecanismos de mitigação. Por fim, a pesquisa não incluiu acompanhamento longitudinal, impossibilitando a avaliação de resultados sustentáveis ao longo do tempo.

Diante dessas limitações, futuros trabalhos poderiam realizar pesquisas quantitativas para mensurar impactos da remuneração variável na eficiência e na qualidade de contratos específicos, além de ampliar o escopo para legislações estaduais, municipais e especialmente experiências internacionais, que poderiam oferecer comparações relevantes. Estudos setoriais específicos e análises longitudinais também seriam importantes, assim como investigações sobre percepção e capacitação dos gestores, além do monitoramento da implementação de novas normas e regulamentações.



Por todo o exposto, para que a remuneração variável se traduza em resultados positivos, é essencial que haja um compromisso institucional com a boa gestão e a melhoria contínua dos serviços públicos. E, embora apresente vantagens claras em termos de eficiência e qualidade, é fundamental que sua implementação seja cuidadosamente planejada, considerando seus riscos e desafios e a serem superados.

Variable Remuneration in Public Sector Contracting under Law 14133/2021

Abstract: Law 14133/2021 introduced the possibility of variable remuneration for contractors, an instrument aimed at increasing efficiency and quality in the supply of goods, execution of works, and provision of services. This article presents its concept and legal basis, as well as examines the case law of the Courts of Accounts as a guiding parameter for the regulation and interpretation of this model, and further discusses several practical implications for public procurement. The results indicate that, although variable remuneration has the potential, among other benefits, to foster innovation and enhance the efficiency and quality of the objects of public contracts to which it applies, its effectiveness depends, among other factors, on the federal government's regulation of §1 of Article 144 of Law 14133/2021, the training of managers, a robust system of oversight and continuous monitoring, as well as the definition of appropriate goals and indicators.

Keywords: Variable Compensation. Indicators. Regulation. Jurisprudence. Challenges.

Referências

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e outros. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.541/2014-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 11 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, 25 jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.612/2022-TCU-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 13 de julho de 2022. *Diário Oficial da União*, 21 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.744/2021-TCU-Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar. Brasília, 21 de julho de 2021. *Diário Oficial da União*, 30 jul. 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.154/2023-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 25 de outubro de 2023. *Diário Oficial da União*, 7 de nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.310/2018-TCU-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 2 de outubro de 2018. *Diário Oficial da União*, 16 out. 2018a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.626/2013-TCU-Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 25 de setembro de 2013. *Diário Oficial da União*, 4 out. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.983/2015-TCU-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 18 de novembro de 2015. *Diário Oficial da União*, 4 dez. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 628/2018-TCU-Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, 21 de março de 2018. *Diário Oficial da União*, 11 abr. 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

NÓBREGA, M.; ASSUNÇÃO, I.; TORRES, R. C. L. *Nova Lei de Licitações e remuneração variável: uma abordagem à luz do nexo econômico-jurídico*. Recife, 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Artigo-Remuneracao-variavel-MN-IHURU-E-RONNY-final.pdf>. Acesso em: 4 out. 2024.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SARAI, L. *et al.* (Org.). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14133/21 comentada por advogados públicos*. São Paulo: JusPodivm, 2021.

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

LOPES, Robinson Cristiano Sousa. Remuneração variável nas contratações públicas segundo a Lei nº 14.133/2021. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 331-350, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART17.DF.



CONTROLE EXTERNO, EDUCAÇÃO MIDIÁTICA E LETRAMENTO INSTITUCIONAL COMO FATORES DE ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO E DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Cezar Miola

Pós-Graduado em Direito Processual Civil e em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Vice-Presidente de Relações Político-Institucionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Priscila Pinto de Oliveira

Mestre em Ciências Sociais. Pós-Graduada em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo. Bacharel em Comunicação Social. Assessora do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e da Vice-Presidência de Relações Político-Institucionais da Atricon.

Resumo: O artigo analisa o papel do controle externo, da educação midiática e do letramento institucional no enfrentamento à desinformação e no fortalecimento da democracia. Por meio de revisão bibliográfica e análise de casos do Tribunal de Contas da União, demonstra que a avaliação de políticas públicas de comunicação, a ampliação do conhecimento sobre o funcionamento das instituições e a capacidade crítica de avaliar informações podem ampliar a participação cidadã e o controle social, fortalecendo a confiança nas instituições.

Palavras-chave: Desinformação. Educação midiática. Letramento institucional. Democracia. Controle externo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Educação midiática e letramento institucional como fatores de transformação – 3 Educação cidadã e democracia – 4 Ações do controle externo para enfrentar a desinformação – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

A desinformação e o baixo nível de letramento institucional (ou literacia política) são elementos potencialmente propulsores de práticas antidemocráticas, resultando no enfraquecimento gradativo das instituições públicas. Após o surgimento das redes sociais, observou-se um crescimento da disseminação de discursos que mobilizam grupos e pessoas, deturpando o necessário pluralismo político. Essa dinâmica é integrante do debate público e político atual, demonstrando a relevância da formação de cidadãos capazes de selecionar e analisar os conteúdos aos quais são expostos, com o objetivo de consumir e compartilhar informações nas quais possam confiar e que balizem suas tomadas de decisão. Para ser plena, a cidadania exige que os indivíduos tenham conhecimento sobre como funciona o ambiente político. Assim, uma capacidade crítica elevada é condição primordial para que façam melhores escolhas.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU, 2015) constitui um dos eixos centrais para o avanço do desenvolvimento sustentável, ao propor a construção de sociedades pacíficas e inclusivas, a garantia do acesso universal à justiça e o fortalecimento de instituições responsáveis e transparentes em todos os níveis. Trata-se de um objetivo que ultrapassa a dimensão normativa dos direitos, pois está diretamente relacionado à consolidação de ambientes democráticos e à efetividade da cidadania.

Entre os fundamentos do ODS 16, destaca-se a promoção da paz, entendida como a redução das diversas formas de violência, a proteção dos direitos humanos e a garantia de condições de segurança para a população. Também assume centralidade a noção de justiça, que pressupõe igualdade de acesso a sistemas jurídicos independentes e imparciais, capazes de assegurar direitos e reduzir desigualdades.

Outro aspecto relevante é o fortalecimento de instituições eficazes, que devem atuar com transparência, responsabilidade e inclusão. Isso significa que a Administração Pública não pode ser avaliada apenas pelo cumprimento de normas legais, mas também pela sua capacidade de entregar resultados que produzam impacto concreto na vida social e reforcem a confiança da população no Estado.

O ODS 16 enfatiza ainda a importância da participação social, estimulando a atuação da sociedade civil nos processos de decisão, a proteção da liberdade de imprensa e a ampliação do acesso à informação. Esses elementos convergem para a necessidade de enfrentar a desinformação e ampliar o letramento institucional sobre a Administração Pública, aproximando cidadãos e instituições e qualificando o diálogo democrático.

Nesse contexto, o letramento institucional, a educação midiática e a fiscalização de recursos direcionados para a comunicação pública se apresentam como ferramentas indispensáveis para fortalecer a democracia e a participação cidadã. Ao desenvolver habilidades críticas para lidar com a informação, os indivíduos tornam-se mais conscientes do seu papel político e mais aptos a compreender não apenas os conteúdos que consomem, mas também o funcionamento das instituições públicas que impactam diretamente suas vidas. A interseção entre o letramento digital, a formação política e o entendimento da Administração Pública é, portanto, estratégica: ao reconhecer como o Estado opera, os cidadãos ampliam sua capacidade de agir, fiscalizar e reivindicar, tornando-se menos vulneráveis a narrativas distorcidas e mais preparados para contribuir com uma sociedade democrática e justa.

Além disso, o conhecimento aprofundado sobre o funcionamento das estruturas de governo é um fator fundamental para o exercício da cidadania e para a análise crítica das ações da Administração Pública. Indivíduos que entendem como as instituições operam têm melhores condições de identificar onde e como as informações são geradas, processadas e divulgadas. Isso facilita o acesso a dados relevantes e a compreensão de suas implicações. Cidadãos informados sobre os mecanismos da Administração Pública conseguem buscar com mais eficiência os serviços de que necessitam, como educação, saúde, assistência



social e outros. Eles também possuem maiores chances de ter seus direitos garantidos, uma vez que sabem a quem recorrer, como registrar reclamações ou denúncias, e de que forma acompanhar a implementação de políticas públicas. Compreender as estruturas de governo permite que os cidadãos identifiquem as fontes de informação e os recursos disponíveis, como relatórios, documentos públicos e plataformas de dados, fortalecendo sua capacidade de participação e de cobrança por uma gestão mais transparente e eficaz.

A atuação de atores que buscam enfraquecer a democracia encontra um terreno propício, uma vez que há escassez de ações voltadas à educação midiática que estimulem a formação de cidadãos bem-informados, capazes de tomar decisões e influenciar a vida política e administrativa das comunidades onde estão inseridos.

Um dos fatores que torna o cenário mais crítico é que esses grupos podem estar sendo financiados por recursos públicos. O uso potencialmente abusivo de recursos públicos na contratação de publicidade tem gerado ações específicas de órgãos de controle. Em 2022, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou duas representações do subprocurador-geral do Ministério Público junto à Corte, focando nas despesas com publicidade do Governo Federal (Acórdãos nºs 2.552/2022 – Plenário e 2.553/2022 – Plenário).

Uma das representações apontou indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias, especialmente em relação à Reforma da Previdência. Provocado pelo MPC, o TCU identificou a divulgação inadequada de campanhas governamentais em *sites*, incluindo aqueles que promoviam notícias falsas ou desinformação, e o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias para mídias associadas a atividades ilegais. Diante desse contexto, o presente artigo propõe uma reflexão sobre como o controle externo, a educação midiática e o letramento institucional podem atuar de forma sinérgica no enfrentamento à desinformação e no fortalecimento da democracia.

A análise parte do reconhecimento de que a disseminação de informações falsas e a baixa compreensão do funcionamento das instituições públicas fragilizam o debate público, distorcem a percepção da realidade e alimentam narrativas antidemocráticas. Nesse cenário, destaca-se o papel estratégico da educação para a cidadania crítica, que inclui tanto a capacidade de avaliar a qualidade das informações consumidas quanto o entendimento das estruturas políticas e administrativas do Estado.

Ao longo do texto, serão abordados, inicialmente, os conceitos de desinformação, letramento institucional e educação midiática, com ênfase nas suas inter-relações e implicações para a vida democrática. Em seguida, discute-se a atuação dos órgãos de controle externo, especialmente os Tribunais de Contas, no combate ao uso indevido de recursos públicos para fins de manipulação informacional, com destaque para ações concretas, como as conduzidas pelo TCU. Por fim, será analisado como as dimensões controle, educação e letramento podem ser articuladas como políticas públicas estruturantes para fomentar uma cidadania mais ativa, crítica e comprometida com os valores democráticos.

2 Educação midiática e letramento institucional como fatores de transformação

A educação midiática e o letramento institucional desempenham um papel decisivo na formação de cidadãos mais conscientes e preparados para enfrentar os desafios da vida em sociedade. A capacidade de analisar criticamente conteúdos informacionais, somada ao entendimento sobre o funcionamento das instituições públicas, contribui para que as pessoas desenvolvam um olhar mais atento sobre o ambiente em que vivem, identificando desinformações e compreendendo os limites e deveres do Estado. Ao integrar esses conhecimentos, fortalece-se a participação cidadã e amplia-se a percepção sobre os caminhos legítimos de atuação política e social.

Ter acesso a informações sobre a estrutura e o funcionamento do Estado favorece o uso mais eficiente dos serviços públicos e a reivindicação efetiva de direitos. Quando os cidadãos conhecem os órgãos responsáveis por determinadas políticas, sabem como recorrer em caso de violações e onde buscar apoio, tornam-se mais aptos a exercer sua cidadania de maneira plena. Essa consciência institucional fortalece o vínculo entre sociedade e Estado, promovendo maior transparência, engajamento e responsabilidade social – elementos fundamentais para o aperfeiçoamento democrático. A seguir, as temáticas recebem recortes específicos por se tratarem de áreas amplas e com múltiplas funções.

2.1 Educação midiática

A educação midiática, conforme destaca a organização EducaMídia, uma iniciativa do Instituto Palavra Aberta, consiste na capacidade de ler criticamente e participar ativamente do mundo conectado. Embora essa necessidade não seja nova, ela se torna cada vez mais urgente, pois filtrar e dar sentido ao enorme volume de informações que são difundidas diariamente é um desafio constante e também um fator que pode incluir ou excluir socialmente. De acordo com o Instituto Palavra Aberta (2024), “educar para a informação significa formar cidadãos livres e capazes de fazer escolhas conscientes. É transformar a relação dos jovens com o conhecimento, para que saibam compreender e avaliar os conteúdos presentes nas plataformas digitais”. O acesso amplo à informação expande as possibilidades de aprendizado, mas traz também desafios. A sociedade, em constante transformação, exige que os cidadãos desenvolvam habilidades, como a visão crítica e analítica, para que possam atuar de forma participativa.

Segundo a Unesco, a alfabetização midiática (AMI) envolve um conjunto de competências interligadas que transformam o modo como as pessoas interagem com os ambientes de informação e aprendizado.

A AMI reúne conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas que possibilitam acessar, analisar, avaliar criticamente, interpretar, utilizar, criar e compartilhar



informações e conteúdos midiáticos de forma eficaz, ética e legal. Ela faz parte das chamadas habilidades do século XXI, ou “competências transversais”. (UNESCO, 2024)

A Unesco destaca ainda que a qualidade da informação recebida influencia diretamente as escolhas e ações das pessoas, impactando sua capacidade de exercer liberdades fundamentais, autodeterminação e desenvolvimento pessoal. Por isso, lançou o Currículo de Alfabetização Midiática e Informacional para Formação de Professores, com o objetivo de capacitar educadores e estudantes para o uso consciente das mídias e das tecnologias da informação e comunicação (TICs), promovendo uma cidadania ativa e responsável.

Professores alfabetizados em competências midiáticas têm maior capacidade de empoderar os alunos para aprender de forma autônoma, a aprender a aprender e a buscar uma educação contínua. Ao formar alunos críticos e informados, os professores cumprem seu papel de defensores de uma cidadania consciente e racional. (UNESCO, 2024)

Reconhecendo os impactos negativos da desinformação, o Governo Federal lançou a Estratégia Brasileira de Educação Midiática (Ebem), um conjunto de iniciativas voltadas à promoção da educação para as mídias em todo o país. Elaborada pelas secretarias de Comunicação da Presidência da República e de Políticas Digitais, a estratégia recebeu 400 contribuições durante consulta pública.

O documento ressalta os desafios trazidos pela internet, dispositivos móveis e redes sociais, além de criticar a concentração do ecossistema digital nas mãos das *big techs*, que limitam a diversidade de conteúdos e aplicam modelos de negócios baseados na atenção, manipulação algorítmica e distribuição desigual de informações. Nesse contexto, a educação midiática deve ir além da análise crítica, incorporando a produção de conteúdo e o protagonismo dos usuários, especialmente diante das profundas desigualdades sociais que afetam o acesso e a atuação digital.

O texto também alerta para os efeitos nocivos da desinformação e dos discursos de ódio nas plataformas digitais, muitas vezes impulsionados por grupos organizados com interesses políticos e econômicos, que utilizam estratégias multiplataformas e automação para disseminar conteúdos prejudiciais em massa. Esses fenômenos ameaçam a liberdade de expressão, alimentam a violência, o extremismo e a intolerância, além de vitimar crianças e adolescentes, inclusive recrutando-os para ações de ódio (BRASIL, 2023).

Diante desse cenário, o documento reforça a necessidade urgente de políticas públicas que garantam soberania digital, inclusão significativa e uma educação midiática ampla, como parte de uma estratégia nacional comprometida com direitos, justiça social e o fortalecimento da democracia. A temática é citada na Competência Geral 5 da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), intitulada Cultura Digital. Essa competência destaca a importância de os estudantes desenvolverem habilidades para utilizar tecnologias digitais de forma ética

e crítica, promovendo a comunicação, o acesso à informação, a produção de conhecimento e o protagonismo na sociedade conectada.

Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva. (BRASIL, 2018)

De modo resumido, a educação midiática emerge como uma competência fundamental para formar cidadãos críticos, autônomos e engajados. O avanço nessa área, como ressaltam iniciativas como a EducaMídia, a Unesco e a Estratégia Brasileira de Educação Midiática, depende da colaboração entre escolas, governos e sociedade.

Ao desenvolver habilidades para acessar, analisar, produzir e compartilhar informações com ética e responsabilidade, a educação midiática contribui não apenas para combater a desinformação e os discursos de ódio, mas também para construir uma sociedade mais justa, plural e democrática. Investir na formação de professores e em políticas públicas que promovam inclusão e soberania digital é, portanto, fundamental para garantir que todos, especialmente os jovens, exerçam plenamente seus direitos e sua cidadania no mundo conectado.

2.2 Letramento político ou literacia política

O letramento político (ou “literacia política”) envolve o conjunto de conhecimentos, habilidades e valores necessários para compreender e atuar efetivamente na vida pública e no funcionamento das instituições democráticas, de acordo com Bernard Crick (1998). O autor defende que não basta apenas saber; é necessário aplicar esse saber e estar apto a participar como cidadão político. A literacia política, para ele, é um instrumento de fortalecimento institucional e democrático.

Mota (2015), em abordagem semelhante e mais aprofundada, diz que o letramento político é uma aprendizagem cultural permanente, que conecta conhecimentos, habilidades, competências e ação social engajada. A abordagem valoriza a capacidade de participação coletiva e reflexão sobre o sistema político. Nos dois casos, os conceitos defendem que a promoção da consciência crítica, da ação cidadã e da participação democrática auxilia na construção de pontes entre educação e democracia prática, exatamente o que se busca para fortalecer o entendimento e o funcionamento das instituições.

Nesse cenário, o conhecimento sobre o funcionamento das instituições públicas permite que os cidadãos entendam a dinâmica interna dos órgãos e poderes, suas funções, hierarquias e processos decisórios. O domínio desse saber é crucial para a produção de conteúdos que retratam com precisão a atuação dos órgãos públicos, evitando distorções



e desinformação. Essa capacidade também é fundamental para identificar e reportar irregularidades, ineficiências ou abusos de poder, contribuindo para a responsabilidade pública.

A ausência de conhecimento sobre o funcionamento das instituições e da educação midiática colabora para a disseminação de notícias falsas, que representa uma ameaça significativa à democracia, pois distorce o processo de tomada de decisões, fator essencial para o funcionamento de sistemas democráticos. Quando notícias falsas são amplamente compartilhadas, elas minam a confiança nas instituições, confundem a população e polarizam a sociedade. Esse ambiente favorece a manipulação política e a propagação de discursos extremistas, comprometendo o debate público.

O letramento institucional também se relaciona diretamente com a utilização de ferramentas de transparência pública. Cidadãos bem-informados sobre legislações, como a Lei de Acesso à Informação, conseguem requisitar dados relevantes e analisar informações de forma mais eficaz e, a partir do exercício da cidadania, estimulam a cultura de transparência e de prestação de contas governamental.

Por meio do domínio desse saber, os cidadãos têm mais capacidade para atuar como vigilantes da sociedade, promovendo a transparência e o engajamento cívico, elementos fundamentais para a construção de uma democracia robusta e participativa no Brasil.

3 Educação cidadã e democracia

Putnam (2006) explica que indivíduos preparados civicamente possuem uma exigência moral mais elevada em relação aos seus governantes, enquanto aqueles com baixo conhecimento tendem a desconfiar mais das instituições. Um nível mais elevado de desconfiança tende a gerar o enfraquecimento das instituições públicas.

Honestidade, confiança e observância da lei são aspectos enfatizados na maioria das definições filosóficas da virtude cívica. Diz-se que na comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam receber em troca o mesmo tratamento. Esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos... Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maioriais, são feitas para ser desobedecidas. (PUTNAM, 2006, p. 124)

Além disso, o autor destaca que o nível de educação da população também influencia a maturidade democrática dos indivíduos. “A educação faz aumentar o número de profissionais qualificados e o grau de sofisticação dos cidadãos. O crescimento econômico incrementa a classe média, baluarte da democracia estável e eficaz” (PUTNAM, 2006, p. 98). O autor entende que o fortalecimento da democracia passa pela confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

No Brasil, em geral, a população tem um conhecimento limitado sobre o funcionamento das instituições públicas. Embora muitas pessoas interajam com essas instituições em seu dia a dia, como escolas, hospitais e órgãos de segurança pública, o conhecimento sobre os processos internos, a tomada de decisões e a estrutura organizacional dessas instituições pode ser superficial.

A pesquisa “A democracia que temos e a democracia que queremos”, conduzida pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (BRASIL, 2024), aponta que as Forças Armadas foram identificadas como a instituição que mais inspira confiança, com 58% das menções. Em seguida, destacam-se as igrejas (55%), as polícias (52%) e o Judiciário (juízes e desembargadores), com 47%. A Justiça Eleitoral registrou 46%, e o Ministério Público Federal, 43%. O Supremo Tribunal Federal (STF) obteve 38%, enquanto o Governo Federal foi citado por 37% dos entrevistados. Já a imprensa foi referida por 35%.

Em contraposição, instituições com os menores índices de confiança incluem o Congresso Nacional, com apenas 17% de avaliação positiva. Apesar da desconfiança em relação a algumas instituições, o levantamento revela que 70% dos brasileiros preferem a democracia a qualquer outra forma de governo. Além disso, 81% reconhecem que, embora apresente problemas, a democracia continua sendo o melhor regime político.

A pesquisa foi realizada entre os dias 30.11 e 5.12.2024, com 3 mil brasileiros maiores de 16 anos, com margem de erro de 1,8%. Entretanto, há preocupações quanto à estabilidade democrática: 70% acreditam que a democracia está, de alguma forma, ameaçada; e 59% avaliam que houve risco de golpe no último ano. Somente 25% consideram que a democracia está segura.

A pesquisa também investigou a percepção sobre a participação política. Os entrevistados demonstram maior atenção aos assuntos do nível municipal (49%), seguidos pelo estadual (43%) e nacional (40%). O estudo foi viabilizado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban), em 2024.

Debates sobre a democracia contribuem para educar os cidadãos sobre os princípios de garantia de direitos fundamentais, fortalecimento das instituições, independência dos Poderes, participação popular, e resolução pacífica de conflitos. Além de promover maior aproximação governo e sociedade, auxiliando governantes e gestores a ajustarem políticas e ações para atender às demandas da população. (BRASIL, 2024)

Entre os pontos que podem ser extraídos da pesquisa está a percepção de que, quanto mais próximo da população (nível municipal), maior é o interesse que o tema provoca nos cidadãos. Esse interesse pode estar relacionado à vivência direta com os serviços oferecidos pelo governo local e à percepção mais clara dos impactos das decisões no dia a dia. Questões como saúde, educação básica, transporte e infraestrutura urbana fazem parte da rotina das pessoas e, por isso, tendem a despertar mais atenção. Além disso, a gestão municipal costuma ser percebida como mais acessível, seja pela proximidade física com os gestores públicos, seja pela possibilidade de participação em espaços como audiências



públicas ou conselhos locais. Esses fatores ajudam a explicar por que os assuntos do município despertam mais interesse do que os de outras esferas.

Diante do maior interesse da população pelos assuntos municipais, torna-se ainda mais relevante que os governos locais invistam na comunicação clara e acessível sobre os serviços que oferecem. Como estão diretamente ligados ao cotidiano das pessoas, esses serviços precisam ser visíveis e compreendidos pela população, que muitas vezes desconhece onde e como acessá-los. Além disso, é fundamental que os órgãos municipais ampliem a transparência de suas ações e decisões, como critérios de atendimento e canais de participação social. No Brasil, de acordo com os resultados do Programa Nacional de Transparência Pública (ATRICON, 2025), uma ação de entidades que congregam os Tribunais de Contas, os municípios brasileiros são a esfera de governo que apresenta resultados menos transparentes em comparação com os órgãos estaduais e federais. Uma maior visibilidade das ações não apenas fortalece a confiança nas instituições locais, como também contribui para o uso mais consciente e eficiente dos recursos públicos disponíveis.

Essas evidências apontam para a importância de fortalecer a educação cidadã como estratégia para consolidar a democracia no Brasil. O conhecimento sobre o funcionamento das instituições públicas, aliado ao estímulo à participação social, contribui para formar cidadãos mais críticos, confiantes e engajados. Em especial, os governos locais têm um papel estratégico nesse processo, não apenas por estarem mais próximos da população, mas também por serem os responsáveis diretos pela prestação de serviços essenciais.

4 Ações do controle externo para enfrentar a desinformação

A disponibilização de informações de qualidade estimula o debate público e fortalece a participação cidadã nas decisões tomadas pela Administração Pública. O acesso ao conhecimento permite que a população atue de forma ativa na elaboração e na execução de políticas públicas. A cidadania, por sua vez, está profundamente relacionada à garantia e à defesa dos direitos individuais e coletivos. Quando bem informados, os cidadãos têm mais condições de acessar direitos essenciais, como saúde, educação e segurança. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Diante desse cenário, a comunicação pública ganha ainda mais relevância. É por meio dela que as instituições têm condições de informar sobre suas atividades e, principalmente, dotar os cidadãos de conhecimento sobre as formas de acesso aos serviços públicos que oferecem. Assim, precisa ser também tratada como uma política pública.

No âmbito dos órgãos públicos, as ações de interação e de diálogo com a sociedade são planejadas pelas áreas de comunicação que, muitas vezes, não têm o seu trabalho guiado por políticas específicas de longo prazo capazes de transformar as informações produzidas em benefícios à população. A comunicação pública, quando planejada e guiada pelo estímulo à cidadania, pode ser

um instrumento de transformação, de educação e de desenvolvimento social, qualificando as informações que são oferecidas à população e instruindo sobre os serviços públicos que são disponibilizados a ela. (LIMA; OLIVEIRA; LESSA, 2024, p. 576)

Ao ser tratada como uma política pública, os recursos destinados à área de comunicação e publicidade podem ser examinados não apenas pelo viés da legalidade, contemplando também os efeitos da sua efetividade, dos resultados que produz. Em um trabalho pioneiro, o Tribunal de Contas da União analisou, em 2022, os aspectos ligados à finalidade pública de campanhas lançadas pelo Governo Federal.

As análises foram realizadas a partir de duas representações de autoria do subprocurador-geral do Ministério Público junto à Corte de Contas, cujo objeto eram despesas com publicidade do Governo Federal. Uma delas tratou de indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias, especialmente às relacionadas à Proposta de Emenda à Constituição da Reforma da Previdência. Entre os resultados das análises, o TCU constatou que houve alcance de público-alvo indevido ao propósito da campanha publicitária, que foi destinada à população infantojuvenil. De forma cautelar, o TCU determinou que cessasse o direcionamento de recursos para campanhas publicitárias para plataformas, canais ou mídias cuja audiência ou público-alvo fossem estranhos ao que se pretende comunicar, ou que se relacionassem a atividades ilegais.

Posteriormente, o órgão de controle constatou divulgação indevida de campanha publicitária governamental em *sites*, seja porque divulgam notícias falsas, desinformação ou estavam associados a atividades ilegais. Como consequência, o Tribunal de Contas determinou ao Ministério das Comunicações que cessasse o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas, canais ou mídias que se relacionassem a atividades ilegais.

O ponto mais relevante da decisão para o enfrentamento à desinformação foi a determinação do TCU para que o Ministério das Comunicações orientasse todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta e indireta, a incluir nos contratos firmados com agências de publicidade cláusulas que incentivem a identificação e o combate à veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas à disseminação de *fake news* (TCU, 2022).

A Nota Técnica (NT) nº 003/2023 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON, 2023) vai no mesmo sentido de procurar assegurar que as campanhas publicitárias governamentais sejam planejadas e monitoradas, com o objetivo de medir sua eficácia e a efetividade das políticas de comunicação. O item 2.8 da NT traz a seguinte redação:

Incentivar os jurisdicionados para que promovam detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente,



mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta, conforme trata acórdão do Tribunal de Contas da União. (ATRICON, 2023, p. 5)

Além de destacar a necessidade de os órgãos de controle motivarem os gestores a adotar essas medidas, a NT também traz, entre as diretrizes de comunicação, a orientação para que os Tribunais de Contas procurem aperfeiçoar a comunicação institucional, promovendo a transparência, o controle social e a cidadania através de linguagem acessível, diálogo com a sociedade, uso de mídias sociais e formatos inovadores. As diretrizes incluem ainda o uso de linguagem simples e direito visual, fomento ao diálogo e à participação cidadã.

Outra iniciativa voltada a enfrentar a desinformação é o lançamento do curso Reporta+. O projeto é promovido pela Atricon em conjunto com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e tem o patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e apoio da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). A ação objetiva letrar jornalistas, comunicadores e estudantes sobre o funcionamento da Administração Pública. A primeira edição, que iniciou no dia 18 de agosto, contou com 2 mil inscritos.

O programa do curso contempla seis módulos: Funcionamento das estruturas de governo; Órgãos de controle externo e interno; Direito administrativo; Direito financeiro; IA para cobrir governos; e Transparência e comunicação pública. De acordo com a Atricon (2025), o Reporta+ não se limita a combater a desinformação, mas se consolida como uma ferramenta de fortalecimento democrático, ao promover conhecimento especializado e acessível que contribui para aperfeiçoar o relacionamento e o diálogo entre a população e as instituições públicas.

5 Conclusão

Essas evidências apontam para a importância de fortalecer a educação cidadã como estratégia para consolidar a democracia no Brasil. O conhecimento sobre o funcionamento das instituições públicas, aliado ao estímulo à participação social, contribui para formar cidadãos mais críticos, confiantes e engajados. Em especial, os governos locais têm um papel estratégico nesse processo, não apenas por estarem mais próximos da população, mas também por serem os responsáveis diretos pela prestação de serviços essenciais. Investir na promoção do letramento institucional e na educação midiática é, portanto, uma ação fundamental para reduzir a desconfiança, combater a desinformação e ampliar a capacidade da sociedade de exercer o controle social de forma qualificada. Nesse sentido, o fortalecimento da cultura democrática depende diretamente do acesso à informação de qualidade, da transparência e do compromisso das instituições com a escuta e a inclusão dos cidadãos em seus processos decisórios.

A fiscalização da aplicação de recursos públicos destinados à publicidade é um campo que adquire relevância crescente no cenário atual, marcado pelo desafio da desinformação e pelo papel estratégico da comunicação pública. Quando tratada apenas sob o prisma da legalidade formal, a análise desses gastos tende a ser restrita ao cumprimento de normas orçamentárias e contratuais. No entanto, ao assumir o caráter de política pública, a comunicação exige que se avaliem também sua efetividade e os resultados que produz, uma vez que está diretamente vinculada ao direito da sociedade de ser informada de forma clara, acessível e responsável sobre as ações governamentais.

A experiência recente do Tribunal de Contas da União, ao examinar a finalidade pública de campanhas publicitárias do Governo Federal, ilustra esse movimento de ampliação do olhar do controle. Ao constatar desvios no alcance de público-alvo e a veiculação de peças em plataformas que disseminam notícias falsas ou se associam a atividades ilegais, o TCU estabeleceu marcos relevantes para a boa governança da comunicação governamental. A determinação para que não se destinem recursos a canais que praticam desinformação e, ainda, para que contratos de publicidade incluam cláusulas de incentivo à identificação e ao combate a *fake news*, representa um avanço inédito e necessário para alinhar o uso de recursos públicos à finalidade democrática da comunicação.

Essa atuação evidencia que a publicidade governamental não pode ser tratada como mera despesa administrativa, mas como investimento público estratégico, sujeito a métricas de avaliação de impacto e de alcance social. Trata-se, portanto, de uma política pública que deve ser planejada, monitorada e fiscalizada em sua capacidade de promover transparência, fortalecer a confiança entre Estado e sociedade e garantir que os recursos empregados estejam a serviço do interesse público.

Em suma, ao exercerem esse papel de vigilância qualificada, os órgãos de controle não apenas coíbem irregularidades, mas também contribuem para elevar o patamar de responsabilidade da comunicação governamental, protegendo a sociedade dos efeitos nocivos da desinformação e assegurando que os investimentos na área cumpram sua função democrática de aproximar instituições e cidadãos.

External control, media education and institutional literacy as factors in combating disinformation and strengthening democracy

Abstract: This article examines the role of external control, media education, and institutional literacy in combating disinformation and strengthening democracy. Through a literature review and analysis of cases from the Federal Court of Accounts (TCU), it demonstrates that evaluating public communication policies, increasing knowledge about institutional functioning, and developing critical information-assessment skills can enhance citizen participation and social oversight, thereby reinforcing trust in public institutions.

Keywords: Disinformation. Media education. Institutional literacy. Democracy. Public oversight.



Referências

- ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Atricon nº 03/2023 – Diretrizes para a área da Comunicação Social*. Brasília: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-03-2023-Diretrizes-para-a-area-da-Comunicacao-5-1.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Radar da Transparência Pública*. Brasília: Atricon, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atrimon.org.br/panel.html>. Acesso em: 6 jul. 2025.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. *70% da população preferem a democracia a qualquer outra forma de governo: Pesquisa Observatório da Democracia – IPESPE/FEBRABAN*. Brasília, dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/70-da-populacao-preferem-a-democracia-a-qualquer-outra-forma-de-governo/PESQUISAOBSERVATRIODEMOCRACIAIPESPEFEBRABAN.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base*. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Estratégia Brasileira de Educação Midiática*. Brasília: Secom, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/estrategia-brasileira-de-educacao-midiatica-apresenta-as-politicas-publicas-voltadas-para-a-populacao/2023_secom-spdigi_estrategia-brasileira-de-educacao-midiatica.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.
- CRICK, B. Cidadania: Relatório Crick, 1998. In: INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL (Portugal). *Novos rumos da educação para a cidadania*. Lisboa: IDN, 2000. Disponível em: www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Paginas/NeD093.aspx. Acesso em: 23 jun. 2025.
- INSTITUTO PALAVRA ABERTA. *Educação midiática*. São Paulo: EducaMídia, 2024. Disponível em: <https://educamidia.org.br/educacao-midiatica/>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- LIMA, H. R. de; OLIVEIRA, P. P. de; LESSA, A. S. Observatório da Comunicação Pública em Goiás – Uma ferramenta de estímulo à garantia da finalidade pública das peças publicitárias do Executivo Estadual. In: LEMOS, C. et al. (Org.). *Comunicação pública, cidadania e informação: debates do II Congresso Brasileiro de Comunicação Pública*. São Paulo: Tikibooks; ABCPública, 2024. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Livro-II-ComPublica-debates.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- MOTA, Rildo José Cosson. *Letramento político no Legislativo: a experiência do programa Estágio-Visita*. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/688d2076-1086-46e3-8b24-81f982061fef>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Brasília: ONU Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 24 ago. 2025.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. São Paulo: FGV, 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Tribunal fiscaliza campanhas publicitárias do governo associadas a fake news. *Portal TCU – Imprensa Notícias*, Brasília, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-fiscaliza-campanhas-publicitarias-do-governo-associadas-a-fake-news>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- UNESCO. *Media and Information Literacy*. Moscou: Unesco Institute for Information Technologies in Education, 2024. Disponível em: https://iite-unesco-org.translate.goog/mil/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=sge. Acesso em: 25 jun. 2025.

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

MIOLA, Cezar; OLIVEIRA, Priscila Pinto de. Controle externo, educação midiática e letramento institucional como fatores de enfrentamento à desinformação e de fortalecimento da democracia. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 351-364, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART18.RS.



A OBJETIVAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE MERECIMENTO PARA FORMAÇÃO DE LISTAS TRÍPLICES NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO TCE-RN

Ronald Medeiros de Moraes

Bacharel em Direito (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Especialista em Direito Processual Civil (Universidade Cândido Mendes), Direito Constitucional (Universidade Cândido Mendes) e Direito Administrativo (Faculdade Única). Consultor Jurídico do TCE-RN. Ex-Consultor-Geral do TCE-RN no biênio 2021/2022. Ex-Diretor da Corregedoria do TCE-RN no biênio 2023/2024. Atual Diretor do Contencioso do TCE-RN.

Paulo Roberto Chaves Alves

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Conselheiro do TCE-RN. Ex-Presidente do TCE-RN nos biênios 2007/2008, 2013-2014 e 2021/2022. Ex-Diretor da Corregedoria do TCE-RN nos biênios 2009/2010, 2015-2016 e 2023/2024. Atual Conselheiro Ouvidor do TCE-RN.

Resumo: Este estudo analisa a objetivação dos critérios de merecimento nos Tribunais de Contas brasileiros, examinando a experiência do TCE-RN. Utilizou-se o método de estudo de caso, com análise documental da Resolução nº 004/2024-TCE e sua aplicação prática. Os resultados demonstram que a objetivação dos critérios de seleção aprimora a transparência e *accountability* institucional. A metodologia desenvolvida pelo TCE-RN estabelece modelo replicável alinhado aos objetivos da Agenda 2030, fortalecendo a legitimidade democrática dos órgãos de controle por meio da meritocracia e excelência técnica.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Critérios de merecimento. Governança pública. Controle externo. Transparência.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método de pesquisa – 4 Resultados da pesquisa – 5 Análise e discussão dos resultados – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A construção de instituições eficazes, responsáveis e transparentes constitui um dos pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. No contexto brasileiro, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico nessa arquitetura institucional, atuando como guardiões do erário público e promotores da *accountability* governamental.

A efetividade dos Tribunais de Contas como instrumentos de governança democrática depende, fundamentalmente, da qualidade de sua composição e da legitimidade dos processos utilizados para seleção de seus membros. Conforme estabelece o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020):

a governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse contexto, a objetivação dos critérios de seleção constitui mecanismo fundamental de controle e legitimação institucional.

O presente estudo insere-se no contexto das transformações contemporâneas da Administração Pública brasileira, caracterizadas pela crescente demanda social por transparência, *accountability* e eficiência na gestão dos recursos públicos. A adoção de critérios objetivos para formação de listas tríplexes de conselheiros substitutos representa não apenas o aperfeiçoamento técnico dos processos seletivos, mas também contribuição significativa para o fortalecimento da governança pública.

Como referência nacional, destacamos o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que recentemente sistematizou a metodologia para objetivação dos critérios de merecimento, por meio da Resolução nº 004/2024-TCE. A relevância desta pesquisa transcende o âmbito específico dos Tribunais de Contas, alcançando dimensões relacionadas à modernização da gestão pública e ao fortalecimento das instituições democráticas.

O presente artigo propõe-se a examinar a importância da adoção de parâmetros objetivos para composição de listas tríplexes de conselheiros substitutos, tomando como referência, em especial, a experiência do TCE-RN. Busca-se demonstrar como a objetivação dos critérios de merecimento contribui para o fortalecimento da governança pública e para a consolidação de instituições mais eficazes e transparentes.

2 Fundamentação teórica

2.1 Previsão constitucional para escolha dos membros dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu sistema peculiar e equilibrado para o provimento dos cargos de ministro do Tribunal de Contas da União e de conselheiro dos Tribunais de Contas dos estados, buscando harmonizar diferentes fontes de legitimidade democrática com a necessária expertise técnica exigida para o exercício do controle externo. Esse modelo constitucional reflete a preocupação do constituinte em assegurar a independência funcional dessas instituições, ao mesmo tempo em que garante sua legitimidade por meio da participação dos poderes constituídos no processo de escolha.

De acordo com o art. 73, §2º, da Constituição Federal, os nove ministros do Tribunal de Contas da União são escolhidos mediante critério que assegura um terço de indicações do presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e dois terços do Congresso Nacional. Esse sistema de repartição de competências visa equilibrar a representatividade dos



diferentes poderes na composição da Corte de Contas, impedindo a concentração excessiva de influência em qualquer dos poderes constituídos e preservando a autonomia institucional necessária ao adequado exercício das funções de controle.

As Constituições estaduais, seguindo o modelo federal estabelecido pelo art. 75 da Constituição Federal, replicaram esse sistema para a composição dos respectivos Tribunais de Contas dos estados, adaptando-o às peculiaridades locais, mas preservando a essência do equilíbrio entre diferentes fontes de legitimidade. Em linha com a Carta Maior, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que os Tribunais de Contas estaduais devem ser compostos por sete conselheiros, aplicando-se por simetria os critérios estabelecidos para o Tribunal de Contas da União.

Nos Tribunais de Contas estaduais, a distribuição das sete vagas de conselheiro obedece à seguinte sistemática: quatro conselheiros são de livre escolha da Assembleia Legislativa, dentre cidadãos que atendam aos requisitos constitucionais; e três conselheiros são escolhidos pelo governador do estado, com aprovação da Assembleia Legislativa. Dessas três indicações do chefe do Poder Executivo estadual, uma corresponde à escolha política livre, uma deve recair sobre membro da carreira do Ministério Público de Contas mediante lista tríplice elaborada pelo Tribunal baseada em um dos critérios (antiguidade ou merecimento), e uma sobre auditor da carreira de controle externo (atualmente denominado conselheiro substituto) mediante lista tríplice baseada no outro critério, observando-se alternância entre antiguidade e merecimento para essas duas vagas técnicas.

A sistemática de escolha vinculada nos estados brasileiros ganha particular relevância quando se observa que os conselheiros substitutos e os procuradores de contas representam os quadros técnicos especializados na composição dos membros dessas instituições, responsáveis pela instrução dos processos e pela realização das atividades de fiscalização e de defesa da ordem jurídica, respectivamente. Esses profissionais ingressam nas respectivas carreiras mediante concursos públicos de provas e títulos, desenvolvendo ao longo de sua trajetória funcional expertise específica nas diversas áreas de atuação do controle externo.

Assim, a possibilidade de que os conselheiros substitutos e os procuradores de contas possam ser escolhidos para os cargos de conselheiros dos Tribunais de Contas constitui elemento fundamental da arquitetura institucional dessas Cortes. Tal situação assegura que parte significativa da composição dos Tribunais seja integrada por profissionais com profundo conhecimento das rotinas, procedimentos e desafios inerentes ao exercício do controle externo.

O processo de nomeação para tais cargos inicia-se com a elaboração de lista tríplice pelo próprio Tribunal de Contas, que deve selecionar três candidatos entre os conselheiros substitutos ou procuradores de contas em exercício, alternando entre os critérios constitucionais de merecimento ou de antiguidade. Após formada, a referida lista é posteriormente encaminhada ao governador do estado, que procede à escolha definitiva entre os três nomes indicados, com posterior aprovação da Assembleia Legislativa.

A efetividade desse sistema depende, fundamentalmente, da adequada operacionalização dos critérios constitucionais, especialmente no que se refere à elaboração das listas tríplex baseadas em merecimento. A operacionalização adequada desse critério demanda a adoção de parâmetros claros e transparentes, capazes de assegurar que a seleção se pautar por considerações eminentemente técnicas e meritocráticas.

Registra-se que a adoção dos critérios de antiguidade e merecimento pelos Tribunais de Contas guarda estreita correlação com o sistema constitucional estabelecido para a magistratura. O art. 93, inc. II, da Constituição Federal determina que a promoção de magistrados de entrância para entrância deve ocorrer “alternadamente, por antiguidade e merecimento” (BRASIL, 1988), princípio este que serviu de paradigma para o constituinte ao estruturar o sistema de escolha dos membros das Cortes de Contas. Essa convergência normativa reflete o reconhecimento de que tanto o Poder Judiciário quanto os Tribunais de Contas exercem funções de natureza judicante, exigindo critérios objetivos e isonômicos para a seleção e progressão de seus quadros. A experiência acumulada na esfera judicial oferece, portanto, valioso referencial para o desenvolvimento de metodologias específicas no âmbito do controle externo.

2.2 Operacionalização dos critérios de merecimento no Poder Judiciário

A experiência acumulada pelo Poder Judiciário brasileiro na aplicação dos critérios constitucionais de merecimento constitui referencial de fundamental importância para os Tribunais de Contas no desenvolvimento de suas metodologias de avaliação. Essa transposição de conhecimentos justifica-se pela similitude funcional entre as instituições, uma vez que ambas exercem atividades de natureza judicante que demandam padrões similares de excelência técnica, produtividade e dedicação institucional, justificando, assim, a adoção de critérios análogos para avaliação de mérito profissional.

A própria Constituição Federal estabelece requisitos convergentes para ambos os cargos: enquanto o art. 93, inc. I, exige do magistrado “notável saber jurídico e reputação ilibada” (BRASIL, 1988), o art. 73, §1º, incs. III e IV, demanda dos membros dos Tribunais de Contas “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” além de “idoneidade moral e reputação ilibada” (BRASIL, 1988).

A doutrina especializada, na linha do magistério de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1995), esclarece que a idoneidade moral se refere à capacidade do indivíduo de adequar-se aos padrões de comportamento socialmente consagrados, enquanto a reputação ilibada relaciona-se à percepção social de integridade e ausência de mácula na conduta pessoal e profissional do candidato. Essa conceituação doutrinária, amplamente aceita pela jurisprudência, demonstra que tais requisitos, embora possuam componente valorativo, admitem verificação objetiva por meio da análise da vida funcional e pessoal do candidato.



Essa convergência constitucional no perfil exigido revela a intenção do constituinte de assegurar que ambas as funções sejam exercidas por profissionais de elevada qualificação técnica e inquestionável probidade. A natureza judicante das decisões proferidas tanto por magistrados quanto por conselheiros e ministros de Tribunais de Contas demanda padrões similares de excelência técnica, produtividade e dedicação institucional.

A evolução histórica dos critérios de merecimento no Poder Judiciário revela trajetória de progressivo aperfeiçoamento que oferece valiosas lições para os Tribunais de Contas. Inicialmente, a avaliação de merecimento caracterizava-se por elevado grau de subjetividade, baseando-se em critérios genéricos e pouco objetivos que conferiam ampla margem de discricionariedade aos órgãos julgadores. Essa realidade gerava questionamentos sobre a transparência e isonomia dos processos de promoção, evidenciando a necessidade de desenvolvimento de metodologias mais precisas e controláveis.

Sucede que, após a criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, o referido órgão assumiu um papel protagonista na uniformização e aperfeiçoamento dos procedimentos de avaliação de merecimento no âmbito do Poder Judiciário. A instituição desse órgão de controle administrativo e disciplinar representou marco na busca por maior transparência e padronização dos procedimentos judiciais em âmbito nacional. Dotado de competência para expedir atos regulamentares e exercer controle sobre a atividade administrativa do Poder Judiciário, o CNJ identificou na objetivação dos critérios de merecimento prioridade estratégica para o aperfeiçoamento da gestão judicial.

A diversidade de práticas então existentes entre os diferentes tribunais evidenciava a urgência de estabelecimento de diretrizes uniformes que assegurassem tratamento isonômico aos magistrados em todo o território nacional. Essa heterogeneidade de práticas comprometia a segurança jurídica dos processos promocionais e gerava questionamentos sobre a equidade do tratamento dispensado aos magistrados. Ademais, a pressão social por maior *accountability* no setor público e a crescente judicialização das decisões administrativas dos tribunais tornaram evidente a necessidade de desenvolvimento de critérios mais objetivos e controláveis.

Nesse contexto, a edição da Resolução nº 106 de 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça representou marco divisor na sistematização dos critérios de merecimento, estabelecendo parâmetros uniformes para todo o território nacional. O processo de elaboração dessa norma envolveu ampla consulta aos tribunais, entidades representativas da magistratura e especialistas em gestão judiciária, resultando em documento técnico que condensou as melhores práticas então disponíveis.

A Resolução nº 106/2010 do CNJ estrutura a avaliação de merecimento em quatro critérios fundamentais: desempenho, produtividade, presteza no exercício das funções e aperfeiçoamento técnico (BRASIL, 2010, art. 2º). Essa metodologia quadripartite busca contemplar as diferentes dimensões da atividade jurisdicional, equilibrando aspectos qualitativos e quantitativos da prestação jurisdicional.

O desempenho, avaliado sob o aspecto qualitativo, considera elementos como redação, clareza, objetividade e pertinência de doutrina e jurisprudência nas decisões proferidas, além do respeito às súmulas dos tribunais superiores.

O critério de produtividade, por sua vez, enfoca o aspecto quantitativo da prestação jurisdicional, considerando a estrutura de trabalho disponível e o volume de produção do magistrado. A norma reconhece que a avaliação da produtividade deve ser contextualizada, levando em conta fatores como compartilhamento de atividades, acervo processual, competência do juízo e recursos humanos e materiais disponíveis. Essa abordagem sistêmica evita comparações descontextualizadas e promove avaliação mais justa e equânime entre magistrados que atuam em condições diversas.

Já a presteza no exercício das funções constitui o terceiro pilar da avaliação, subdividindo-se em dedicação e celeridade na prestação jurisdicional. O critério de dedicação abrange elementos como assiduidade, pontualidade, gerência administrativa, participação em iniciativas institucionais e residência na comarca. Já a celeridade foca na observância de prazos processuais, tempo médio para prática de atos e duração dos processos, elementos essenciais para a efetividade da prestação jurisdicional.

Por fim, o aperfeiçoamento técnico, quarto critério estabelecido pela resolução, valoriza a formação continuada do magistrado por meio da participação em cursos oficiais, obtenção de títulos acadêmicos e ministração de aulas em escolas da magistratura. Esse critério reconhece que a complexidade crescente das questões jurídicas exige atualização constante e aprofundamento do conhecimento técnico, elementos fundamentais para a qualidade das decisões judiciais.

A metodologia de pontuação estabelecida pela Resolução CNJ nº 106/2010 atribui pesos diferenciados aos quatro critérios: produtividade (30 pontos), presteza (25 pontos), aperfeiçoamento técnico (25 pontos) e desempenho (20 pontos). Esta distribuição reflete a valorização equilibrada entre quantidade e qualidade da produção jurisdicional, reconhecendo a importância tanto da eficiência quanto da excelência técnica. O sistema permite ainda que cada tribunal desenvolva regulamentação específica para operacionalização dos critérios, respeitadas as diretrizes gerais estabelecidas.

Particularmente relevante para os Tribunais de Contas é a exigência estabelecida pela resolução de que as promoções sejam realizadas em sessão pública, com votação nominal, aberta e fundamentada. Essa transparência procedimental, aliada à obrigatoriedade de fundamentação individualizada dos votos com menção aos critérios utilizados, constitui salvaguarda essencial contra o subjetivismo e o arbítrio. A experiência judiciária demonstra que a publicidade e a fundamentação são elementos indispensáveis para a legitimidade dos processos de avaliação.

A resolução estabelece ainda mecanismos de contraditório que asseguram aos candidatos o conhecimento das informações utilizadas na avaliação e o direito de impugnação em prazo não inferior a cinco dias. Essa garantia processual reconhece que a avaliação de



merecimento deve observar os princípios do devido processo legal, especialmente considerando que seus resultados podem impactar significativamente a carreira dos avaliados.

2.3 Importância da adoção de critérios objetivos

A implementação efetiva de critérios objetivos para formação de listas tríplexes de conselheiros substitutos demanda compreensão abrangente tanto da evolução histórica dessas práticas no sistema de controle externo brasileiro quanto do arcabouço jurisprudencial que fundamenta e legitima tais procedimentos. A análise dessas dimensões revela que a objetivação dos critérios de merecimento não constitui inovação isolada, mas representa consolidação de tendência evolutiva que encontra respaldo na experiência prática acumulada pelos Tribunais de Contas e no entendimento firmado pelos Tribunais Superiores sobre a natureza vinculada desses processos seletivos.

A elaboração de listas tríplexes para a escolha de conselheiros dos Tribunais de Contas constitui um dos momentos mais relevantes na trajetória profissional dos servidores de carreira do controle externo. Esse procedimento, fundamentado constitucionalmente nos critérios de antiguidade e merecimento, transcende a dimensão individual de reconhecimento profissional para alcançar questões estruturais sobre a legitimidade democrática dos órgãos de controle. A qualidade do processo seletivo reflete diretamente na composição dos Tribunais e, conseqüentemente, na efetividade do controle externo exercido sobre a gestão dos recursos públicos.

A complexidade inerente à avaliação de merecimento no âmbito do controle externo decorre da natureza multifacetada das atribuições exercidas pelos conselheiros substitutos e procuradores de contas. Diferentemente de outras atividades profissionais em que a produtividade pode ser mensurada por indicadores mais diretos, o trabalho no controle externo envolve análises técnicas complexas, elaboração de pareceres especializados, condução de auditorias operacionais e fiscalizações que exigem conhecimentos interdisciplinares em áreas como direito, economia, contabilidade e Administração Pública.

Nesse sentido, a experiência pioneira do Tribunal de Contas do Estado do Paraná merece destaque especial na evolução dos critérios objetivos de merecimento no sistema de controle externo brasileiro. Em 31.7.2014, por meio do Acórdão nº 4.441/14, o TCE-PR aprovou projeto de resolução que estabeleceu pela primeira vez parâmetros objetivos para composição de lista tríplex de auditores baseada no critério de merecimento. Esta iniciativa representou marco histórico ao demonstrar a viabilidade prática da objetivação dos critérios constitucionais, rompendo com décadas de avaliações predominantemente subjetivas no âmbito do controle externo.

A repercussão da experiência paranaense transcendeu os limites estaduais, influenciando debates e discussões em outros Tribunais de Contas sobre a necessidade de modernização dos processos de avaliação. Embora outros Tribunais tenham demorado anos para desenvolver metodologias similares, a experiência do TCE-PR pavimentou o caminho

conceitual e prático para desenvolvimentos posteriores, como a elaboração de resolução pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e a recente regulamentação implementada pelo TCE-RN.

Nesse pórtico, a Atricon reconheceu a importância dessa questão ao aprovar a Resolução nº 4 de 14.10.2022, estabelecendo diretrizes para apreciação dos requisitos constitucionais imprescindíveis à posse no cargo de conselheiro. Essa normativa representa esforço coordenado do sistema de controle externo brasileiro para uniformizar procedimentos e elevar os padrões de governança aplicados aos próprios Tribunais de Contas. A resolução evidencia a maturidade institucional alcançada pelos órgãos de controle ao submeterem-se voluntariamente a padrões mais rigorosos de transparência e *accountability*.

Os considerandos da Resolução Atricon nº 04/2022 revelam preocupações concretas que motivaram sua elaboração. O documento expressa, em seus considerandos iniciais, preocupação com a “necessidade de se estabelecer um rito a ser observado em caso de vacância do cargo de Conselheiro” (ATRICON, 2022, Considerando nº 3ª) e com a importância de que “a análise dos requisitos constitucionais ocorra de maneira objetiva e transparente” (ATRICON, 2022, Considerando nº 5).

Particularmente significativo é o reconhecimento pela Atricon de que “a idoneidade moral e a reputação ilibada, em que pese a sua indeterminação e a necessária interpretação, podem ser aferidas de forma objetiva pela análise da vida funcional e pessoal do candidato ao cargo de Conselheiro”. Essa assertiva desafia a percepção tradicional de que conceitos valorativos são necessariamente subjetivos, demonstrando que mesmo critérios aparentemente indeterminados podem ser operacionalizados por meio de parâmetros objetivos e verificáveis.

Sob outro viés, a consolidação jurisprudencial sobre os requisitos para investidura em cargos de membros dos Tribunais de Contas evidencia que a objetivação dos critérios de merecimento encontra respaldo não apenas na experiência administrativa, mas também no entendimento dos Tribunais Superiores sobre a natureza vinculada desses processos seletivos.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ consolidou entendimento de que a indicação e nomeação de conselheiro para Tribunal de Contas não constitui ato administrativo puramente discricionário, conforme decidido no REsp nº 1.347.443/RJ:

A indicação e a nomeação de Conselheiro para uma Corte de Contas não constitui ato administrativo puramente discricionário, fruto do livre arbítrio do poder político, haja vista que os requisitos da idoneidade moral e da reputação ilibada consubstanciam exigências normativas que vinculam a escolha política tanto do Poder Legislativo, ao indicar o nome para o cargo, como do Poder Executivo, ao proceder à respectiva nomeação. (BRASIL, 2021)



Essa orientação jurisprudencial reforça a importância da objetivação dos critérios constitucionais, uma vez que reconhece que mesmo conceitos aparentemente indeterminados como “idoneidade moral” e “reputação ilibada” possuem densidade normativa suficiente para permitir controle jurisdicional. Como observado pelo STJ na mesma decisão: “É cediço que a idoneidade moral e a reputação ilibada constituem conceitos que estão imbricados com o da moralidade administrativa e, embora indeterminados, possuem densidade mínima a permitir o seu escrutínio judicial”.

A implementação de parâmetros objetivos para formação de listas tríplices materializa os princípios fundamentais da boa governança pública. Conforme se evidencia das lições doutrinárias de Matias-Pereira (2018), a boa governança baseia-se em quatro princípios essenciais: relações éticas, conformidade (do que é prometido com o que é cumprido), transparência do setor público e efetiva prestação de contas (*accountability*). A objetivação dos critérios de merecimento contribui diretamente para a concretização desses princípios ao promover transparência nos processos seletivos, assegurar conformidade entre os critérios estabelecidos e sua aplicação prática, fundamentar as decisões em bases éticas e fortalecer os mecanismos de *accountability* institucional.

A objetivação contribui para redução de assimetrias informacionais entre candidatos e avaliadores, promovendo competição mais justa e eficiente. Quando os critérios são claramente definidos e publicamente conhecidos, os candidatos podem orientar adequadamente seus esforços de desenvolvimento profissional, e os avaliadores dispõem de parâmetros mais precisos para fundamentar decisões. Essa transparência fortalece a legitimidade do processo e reduz o potencial de questionamentos posteriores.

A questão da mensuração apresenta desafios específicos no contexto do controle externo, em que muitas das contribuições mais valiosas – como a capacidade de identificar riscos emergentes, a habilidade para comunicação com gestores públicos ou a contribuição para o desenvolvimento institucional – são de difícil quantificação. A superação desse desafio requer desenvolvimento de metodologias que combinem indicadores quantitativos com avaliações qualitativas estruturadas, sempre com foco na transparência e na fundamentação técnica das decisões.

3 Método de pesquisa

Esta pesquisa adotou abordagem qualitativa descritiva, utilizando o método de estudo de caso único para examinar a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte na objetivação dos critérios de merecimento para formação de listas tríplices de conselheiros substitutos.

Os procedimentos metodológicos compreenderam quatro etapas principais: (a) análise documental da Resolução nº 004/2024-TCE e documentos normativos correlatos, incluindo a Resolução CNJ nº 106/2010 e a Resolução Atricon nº 04/2022; (b) exame jurisprudencial das decisões dos tribunais superiores sobre os requisitos constitucionais para investidura

em Tribunais de Contas, com foco no REsp 1.347.443/RJ do STJ e na Reclamação nº 6.702 MC-AgR do STF; (c) estudo comparativo entre a metodologia desenvolvida pelo TCE-RN e os critérios de merecimento aplicados pelo Poder Judiciário; (d) análise da aplicação prática da resolução por meio do procedimento específico conduzido pela Corregedoria do TCE-RN em 2024.

O universo de análise limitou-se à experiência específica do TCE-RN, considerando a relevância de sua metodologia no contexto nacional. O período de observação compreendeu desde a elaboração da Resolução nº 004/2024-TCE em março de 2024 até sua primeira aplicação prática no mesmo ano. A coleta de dados baseou-se exclusivamente em fontes documentais públicas, incluindo normativos, jurisprudência consolidada e documentos oficiais do procedimento administrativo conduzido pelo Tribunal.

A análise dos dados seguiu técnica de análise de conteúdo, estruturada em categorias temáticas que contemplaram: fundamentação constitucional e legal, metodologia de avaliação, garantias processuais, transparência e *accountability*, e replicabilidade da experiência. A validação dos achados apoiou-se na triangulação entre fundamentação teórica, arcabouço normativo e aplicação prática, permitindo avaliação abrangente da efetividade e viabilidade da metodologia proposta pelo TCE-RN.

4 Resultados da pesquisa

4.1 A construção normativa: Resolução nº 004/2024-TCE

A análise documental da Resolução nº 004/2024-TCE revelou metodologia estruturada em quatro critérios fundamentais: desempenho (20 pontos), produtividade (30 pontos), presteza (25 pontos) e aperfeiçoamento técnico (25 pontos). A distribuição de pesos prioriza aspectos quantitativos (30%) sem descuidar da qualidade técnica, seguindo modelo adaptado da Resolução CNJ nº 106/2010.

Os critérios de avaliação identificados contemplam: (a) desempenho: cinco dimensões específicas incluindo redação, clareza, objetividade, pertinência doutrinária e respeito às súmulas; (b) produtividade: estrutura de trabalho e volume de produção com indicadores contextualizados; (c) presteza: dedicação e celeridade mensuradas por assiduidade, pontualidade e observância de prazos; (d) aperfeiçoamento técnico: sete modalidades desde diplomas até participação em grupos especializados.

A norma estabelece divisão operacional entre Corregedoria-Geral (critérios de desempenho, produtividade e presteza) e Escola de Contas (aperfeiçoamento técnico), com prazo máximo de dez dias para coleta de dados. O procedimento garante contraditório por meio de prazo de cinco dias para manifestação dos candidatos e direito de impugnação antes da deliberação.

O marco temporal de vinte e quatro meses para consideração dos critérios (exceto diplomas e certificados) equilibra avaliação baseada em desempenho recente com preservação



de dados históricos relevantes. A votação segue critério de maioria absoluta com fundamentação individualizada, e o desempate baseia-se na antiguidade na carreira.

4.2 Aplicação prática: o procedimento de 2024

O primeiro procedimento de aplicação da metodologia envolveu três candidatos habilitados e iniciou-se formalmente com a protocolização de ofício da Presidência do Tribunal, conforme determinado pelo art. 2º da resolução, sendo autuado como processo administrativo interno contendo a relação dos conselheiros substitutos aptos a concorrer à formação da lista tríplice por merecimento.

Essa formalização por meio de processo administrativo específico assegurou a documentação integral dos atos praticados e a preservação da memória institucional do procedimento. A ciência eletrônica aos interessados, seguida da notificação formal para manifestação de interesse no prazo de cinco dias úteis, materializou os princípios da transparência e da voluntariedade da participação.

A fase de coleta de dados representou momento crucial do procedimento, evidenciando a importância da divisão de responsabilidades prevista na resolução. A Corregedoria-Geral assumiu a centralização das informações relativas aos critérios de desempenho, produtividade e presteza, aproveitando sua expertise na supervisão das atividades funcionais dos conselheiros substitutos. Essa competência técnica específica permitiu análise qualificada dos dados relativos à qualidade das manifestações técnicas, volume de produção processual e observância de prazos, elementos fundamentais para avaliação objetiva do mérito profissional.

Paralelamente, a Escola de Contas assumiu a responsabilidade pela coleta e sistematização das informações concernentes ao critério de aperfeiçoamento técnico. Essa divisão funcional aproveitou a especialização institucional da Escola na área de capacitação e desenvolvimento profissional, assegurando tratamento técnico adequado aos dados sobre formação acadêmica, participação em eventos especializados, atividade docente e produção científica.

A sistematização dos dados coletados exigiu desenvolvimento de metodologia específica para tratamento das informações quantitativas e qualitativas relativas a cada critério de avaliação. A Corregedoria desenvolveu planilhas padronizadas que permitiram a compilação sistemática dos indicadores de produtividade, incluindo número de processos distribuídos, relatados, decisões monocráticas proferidas e produtividade em períodos de substituição. Para o critério de desempenho, foram desenvolvidos instrumentos de avaliação que contemplaram os cinco aspectos previstos na resolução: redação, clareza, objetividade, pertinência doutrinária e respeito à jurisprudência sumulada.

A análise do critério de presteza demandou levantamento detalhado de dados sobre assiduidade, pontualidade, participação em comissões e observância de prazos processuais. A Corregedoria utilizou registros de atas de sessões e relatórios de movimentação processual

para construir indicadores objetivos de dedicação e celeridade. Essa metodologia permitiu avaliação fundamentada em dados concretos, eliminando aspectos subjetivos tradicionalmente associados à análise desse critério.

O processamento das informações sobre o aperfeiçoamento técnico pela Escola de Contas envolveu verificação documental de diplomas, certificados, comprovantes de participação em eventos e evidências de atividade docente ou de produção científica. A sistematização desses dados seguiu todas as modalidades previstas no art. 7º da resolução, com atribuição de pontuações diferenciadas conforme o nível de contribuição para o desenvolvimento técnico-científico na área de controle externo.

A garantia do contraditório constituiu etapa fundamental do procedimento, materializando-se por meio da notificação formal dos candidatos para tomada de ciência das informações compiladas sobre todos os concorrentes. O prazo de cinco dias para eventual impugnação, conforme previsto no art. 9º da resolução, foi integralmente observado, assegurando aos interessados oportunidade efetiva de questionamento dos dados coletados.

A ausência de impugnações durante o prazo estabelecido evidenciou tanto a qualidade técnica do trabalho de coleta quanto a aceitação da metodologia pelos próprios candidatos. Essa aquiescência demonstrou que a objetivação dos critérios gerou maior confiança no processo seletivo, contrastando com experiências anteriores baseadas em avaliações predominantemente subjetivas. A transparência plena das informações utilizadas na avaliação eliminou suspeitas sobre eventual tratamento discriminatório ou aplicação de critérios ocultos.

O julgamento em sessão extraordinária do Plenário, sob a relatoria do presidente da Corte, representou o ápice do procedimento, concretizando os princípios da publicidade e da fundamentação decisória. A votação nominal, aberta e fundamentada, conforme exigido pelo art. 3º da resolução, permitiu que cada conselheiro apresentasse publicamente os fundamentos de sua convicção, com especificação das pontuações atribuídas a cada critério. Essa transparência decisória elevou o padrão de *accountability* do processo e demonstrou o comprometimento institucional com os princípios democráticos.

A aplicação do critério de maioria absoluta para formação da lista tríplice assegurou legitimidade democrática à decisão, enquanto o registro integral dos debates e fundamentos de votação preservou a memória do processo para eventual controle posterior. A disponibilização eletrônica dessas informações, conforme previsto no art. 13 da resolução, materializou o princípio da transparência ativa e facilitou o acompanhamento social do procedimento.

O encaminhamento da lista tríplice à governadora do estado, acompanhada da cópia integral dos autos e da ata da sessão extraordinária, conforme determinado pelo art. 12 da resolução, completou formalmente o procedimento. Essa documentação abrangente assegurou à chefe do Poder Executivo acesso completo às informações que fundamentaram a classificação dos candidatos, permitindo escolha consciente e fundamentada entre os três nomes indicados, que culminou, inclusive, com a escolha do primeiro lugar da lista.



4.3 Comparação com experiências anteriores

A análise comparativa da metodologia desenvolvida pelo TCE-RN deve considerar a evolução cronológica dos marcos normativos nacionais que fundamentaram sua construção. Três referências fundamentais destacam-se nessa trajetória evolutiva: inicialmente, a sistematização promovida pela Resolução CNJ nº 106/2010, que estabeleceu o paradigma metodológico; subsequentemente, a experiência pioneira do TCE-PR (2014), que demonstrou a aplicabilidade prática no controle externo; e, finalmente, as diretrizes consolidadas pela Resolução Atricon nº 04/2022, que uniformizaram os procedimentos no sistema nacional.

A Resolução nº 106/2010 do CNJ constitui o marco inaugural da objetivação dos critérios constitucionais de merecimento no sistema de justiça brasileiro, estabelecendo precedente metodológico fundamental que posteriormente influenciaria todo o desenvolvimento conceitual no controle externo. Esta resolução resultou de processo participativo que envolveu consultas a tribunais, entidades representativas da magistratura e especialistas em gestão judiciária, consolidando consenso técnico sobre a necessidade e viabilidade da objetivação dos critérios tradicionalmente subjetivos.

A estrutura metodológica da resolução fundamentou-se em quatro pilares que se tornaram paradigmáticos para experiências posteriores: desempenho (20 pontos), produtividade (30 pontos), presteza (25 pontos) e aperfeiçoamento técnico (25 pontos). Essa distribuição de pesos, que seria posteriormente adotada tanto pelo TCE-PR quanto pelo TCE-RN, reflete décadas de experiência prática e aperfeiçoamento metodológico no âmbito judicial, demonstrando equilíbrio adequado entre quantidade e qualidade da produção profissional.

Mais importante ainda, a resolução estabeleceu princípios procedimentais essenciais que se tornaram referência obrigatória para iniciativas subsequentes, incluindo: (a) realização de sessões públicas para deliberação; (b) votação nominal, aberta e fundamentada; (c) garantia de contraditório por meio do acesso prévio às informações pelos candidatos; (d) direito de impugnação em prazo não inferior a cinco dias; (e) vedação de critérios que atentem contra a independência funcional; (f) participação de órgãos especializados na coleta de dados.

A experiência de mais de uma década de aplicação da Resolução CNJ nº 106/2010 ofereceu lições valiosas sobre desafios e benefícios da objetivação que seriam posteriormente aproveitadas pelo sistema de controle externo. Sucessivas alterações e aperfeiçoamentos introduzidos por resoluções posteriores evidenciaram o caráter evolutivo dos sistemas objetivos, que se refinam continuamente com base na experiência prática. A introdução de mecanismos como a tri-média para cálculo das notas finais e critérios de desempate baseados na antiguidade ilustram esse processo de refinamento metodológico.

Ademais, a análise da jurisprudência sobre aplicação da resolução revelou que a objetivação efetivamente reduziu questionamentos sobre subjetividade e arbítrio nos processos de promoção, confirmando a hipótese de que critérios transparentes fortalecem a legitimidade dos processos seletivos. Igualmente importante, a experiência judicial demonstrou que a objetivação é plenamente compatível com a preservação da independência funcional, desde que os critérios sejam adequadamente formulados.

Inspirado pelo sucesso da metodologia judicial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tornou-se pioneiro na transposição dos princípios de objetivação para o sistema de controle externo brasileiro. Em 31.7.2014, por meio do Acórdão nº 4.441/14, o TCE-PR aprovou resolução que estabeleceu pela primeira vez parâmetros objetivos para composição de lista tríplice de auditores baseada no critério de merecimento. Esta iniciativa representou marco histórico ao demonstrar a viabilidade prática da objetivação dos critérios constitucionais no contexto específico do controle externo, rompendo com décadas de avaliações predominantemente subjetivas.

Entretanto, a metodologia paranaense introduziu adaptações significativas em relação ao modelo judicial. Estruturou-se em quatro critérios fundamentais, mas com distribuição de pontos que priorizava ainda mais o trabalho e a produtividade (50 pontos), seguidos pelas atividades especiais (25 pontos), aperfeiçoamento técnico (15 pontos) e *adequação* da conduta aos padrões éticos (10 pontos). Essa estrutura pioneira demonstrou preocupação equilibrada com aspectos quantitativos e qualitativos do desempenho profissional, embora com maior ênfase na produtividade em comparação com experiências posteriores.

O critério de trabalho e produtividade contemplava elementos específicos do controle externo, como relatórios e pareceres elaborados, participação em fiscalizações, cumprimento de prazos e qualidade técnica das manifestações. As atividades especiais valorizavam funções de coordenação, participação em comissões, elaboração de estudos e contribuições para o desenvolvimento institucional. Por sua vez, o aperfeiçoamento técnico considerava cursos realizados, títulos acadêmicos e participação em eventos técnicos, enquanto a adequação da conduta aos padrões éticos avaliava aspectos disciplinares e comportamentais.

Naturalmente, a implementação da metodologia paranaense enfrentou desafios típicos de iniciativas pioneiras, incluindo resistências culturais e dificuldades operacionais na coleta e sistematização de dados. Não obstante, a experiência demonstrou conclusivamente que a objetivação era não apenas possível, mas também benéfica para a transparência e legitimidade dos processos seletivos. A ausência de questionamentos judiciais significativos e a aceitação gradual da metodologia pelos servidores evidenciaram o acerto da iniciativa.

Consequentemente, a repercussão da experiência paranaense transcendeu os limites estaduais, influenciando debates e discussões em outros Tribunais de Contas sobre a necessidade de modernização dos processos de avaliação. Embora outros Tribunais tenham demorado anos para desenvolver metodologias similares, a experiência do TCE-PR pavimentou o caminho conceitual e prático para desenvolvimentos posteriores, estabelecendo precedente fundamental para o sistema de controle externo.

Posteriormente, a Resolução Atricon nº 04/2022 representou marco específico para o sistema de controle externo brasileiro, consolidando uma década de experiências e estabelecendo diretrizes uniformes para apreciação dos requisitos constitucionais imprescindíveis à posse no cargo de conselheiro. Essa normativa evidenciou a maturidade institucional alcançada pelos órgãos de controle ao submeterem-se voluntariamente a padrões mais rigorosos de transparência e *accountability*, incorporando lições das experiências anteriores.



Os considerandos da resolução revelaram preocupações concretas que motivaram sua elaboração, especialmente a “necessidade de se estabelecer um rito a ser observado em caso de vacância do cargo de Conselheiro” e a importância de que “a análise dos requisitos constitucionais ocorra de maneira objetiva e transparente”. Essas considerações demonstraram reconhecimento de que a objetivação deveria transcender os critérios de merecimento para abranger todo o processo de escolha e investidura.

Dessa forma, a resolução estabeleceu vinte e quatro diretrizes específicas que disciplinaram desde a declaração de vacância até a efetiva posse, incluindo procedimentos para verificação de requisitos, prazos para manifestação de interessados, critérios para composição de listas tríplices e mecanismos de controle. A Diretriz 20 do referido normativo estabeleceu imperativo claro: “O regramento a ser elaborado pelo Tribunal de Contas deverá prever critérios objetivos e de desempate para a composição da lista tríplice, tanto para os casos de antiguidade como para os de merecimento” (ATRICON, 2022).

Particularmente inovador foi o estabelecimento de indicadores mensuráveis negativos para aferição da idoneidade moral e reputação ilibada. A Diretriz 24 enumerou oito situações que impedem objetivamente a posse, incluindo: (a) existência de ação penal em curso por crime contra a Administração Pública; (b) condenação criminal transitada em julgado; (c) existência de ação de improbidade administrativa; (d) aplicação de penalidade de demissão; (e) inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa; (f) inscrição como devedor inadimplente; (g) exercício de atividade político-partidária; (h) incompatibilidades legais supervenientes.

Além disso, a sistematização promovida pela resolução estabeleceu mecanismos de controle procedimental que reforçaram a importância da objetivação. A previsão de que “feita a escolha pelo Poder competente, e após a nomeação pelo Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas procederá à abertura de processo administrativo para verificar o preenchimento dos requisitos constitucionais” institucionalizou a verificação objetiva como etapa obrigatória do processo de investidura.

Significativamente, a resolução reconheceu expressamente que “a idoneidade moral e a reputação ilibada, em que pese a sua indeterminação e a necessária interpretação, podem ser aferidas de forma objetiva pela análise da vida funcional e pessoal do candidato ao cargo de Conselheiro”. Essa assertiva desafiou a percepção tradicional de que conceitos valorativos são necessariamente subjetivos, oferecendo fundamento teórico robusto para operacionalização por meio de parâmetros objetivos e verificáveis.

A análise comparativa integrada entre as experiências do TCE-PR (2014), os paradigmas da Resolução CNJ nº 106/2010, as diretrizes da Resolução Atricon nº 04/2022 e a metodologia do TCE-RN (2024) revela evolução metodológica significativa caracterizada por progressivo refinamento conceitual e procedimental.

A evolução na distribuição de pesos evidencia amadurecimento na compreensão do que constitui mérito profissional no contexto do controle externo. Enquanto a metodologia paraense concentrava 50% da pontuação em trabalho e produtividade, refletindo preocupação prioritária com aspectos quantitativos, a metodologia do TCE-RN adotou distribuição mais

equilibrada, destinando 30% para produtividade e 25% cada para presteza e aperfeiçoamento técnico, demonstrando valorização crescente dos aspectos qualitativos.

A especificação dos critérios representa outro aspecto fundamental da evolução. A Resolução nº 106/2010 do CNJ introduziu maior precisão conceitual, especificando elementos como “redação, clareza, objetividade” para o critério de desempenho. Por sua vez, a metodologia paranaense utilizava categorias mais genéricas, como “atividades especiais”, que permitiam maior margem interpretativa, adaptando ao cenário do controle externo. Em seguida, a metodologia do TCE-RN aperfeiçoou essa abordagem, desenvolvendo especificações ainda mais detalhadas e adaptadas às particularidades do controle externo.

A incorporação de garantias processuais evidencia evolução significativa no reconhecimento dos direitos dos candidatos e na necessidade de fundamentação das decisões. A Resolução nº 106/2010 do CNJ sistematizou garantias uniformes, a experiência paranaense estabelecia procedimentos básicos, já a Resolução Atricon nº 04/2022 estabeleceu diretrizes específicas para o controle externo, e a metodologia do TCE-RN consolidou sistema robusto que incorpora todas essas evoluções.

A contextualização temporal também revela influência crescente de marcos normativos nacionais e internacionais. A metodologia paranaense foi desenvolvida antes da consolidação das diretrizes da Atricon e da sedimentação da jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre a matéria. A metodologia do TCE-RN beneficiou-se de uma década de debates, desenvolvimento doutrinário e aperfeiçoamento normativo, além da crescente influência dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030.

O exame da Resolução Atricon nº 04/2022 demonstra perfeito alinhamento da metodologia do TCE-RN com as diretrizes nacionais para verificação objetiva dos requisitos constitucionais. A experiência potiguar operacionaliza concretamente os princípios estabelecidos pela associação nacional, oferecendo modelo prático de implementação que pode servir de referência para outras instituições.

A análise dos resultados práticos revela evolução positiva em termos de aceitação, transparência e replicabilidade. Embora todas as experiências tenham sido bem-sucedidas em termos gerais, a metodologia do TCE-RN demonstrou maior refinamento procedimental, gerou documentação mais abrangente e produziu sistematização que facilita sua replicação por outros Tribunais. A convergência com múltiplos marcos normativos confere maior legitimidade e fundamentação técnica à experiência potiguar, potencializando sua influência sobre o sistema nacional de controle externo.

5 Análise e discussão dos resultados

A experiência do TCE-RN demonstra que a objetivação dos critérios de merecimento não apenas é viável, mas representa evolução necessária das práticas de gestão de pessoas no setor público. A metodologia desenvolvida oferece resposta concreta aos desafios identificados na literatura especializada, comprovando que conceitos aparentemente subjetivos podem ser operacionalizados por meio de parâmetros técnicos verificáveis.



A ausência de maiores questionamentos administrativos e mesmo judiciais durante e após todo o procedimento evidencia que a transparência e fundamentação técnica geram maior confiança no processo seletivo. Este resultado contrasta com experiências anteriores baseadas em avaliações predominantemente subjetivas, confirmando a hipótese de que a objetivação fortalece a legitimidade dos processos. O sucesso integral do procedimento, caracterizado pela ausência de questionamentos judiciais e pela aceitação unânime dos participantes, comprova que a objetivação dos critérios de merecimento transcende o plano teórico para constituir ferramenta efetiva de aperfeiçoamento dos processos seletivos no controle externo brasileiro.

A estrutura quadripartite de avaliação, adaptada da experiência judicial, demonstra maturidade na transposição de boas práticas entre instituições do Estado. A inovação reside não na criação de modelo inteiramente novo, mas na adaptação inteligente de metodologia consolidada às especificidades do controle externo. Para os Tribunais de Contas, a experiência do Poder Judiciário oferece modelo consolidado de como operacionalizar efetivamente os critérios constitucionais de merecimento. A estrutura quadripartite de avaliação, os mecanismos de pontuação, as garantias processuais e os princípios de transparência desenvolvidos pelo CNJ constituem referencial valioso para elaboração de metodologias específicas para o controle externo.

A experiência demonstra que a implementação de parâmetros objetivos de merecimento é não apenas viável, mas também necessária para o aperfeiçoamento dos processos de seleção no controle externo. A metodologia desenvolvida oferece resposta concreta aos desafios identificados na literatura especializada, comprovando que conceitos aparentemente subjetivos podem ser operacionalizados por meio de parâmetros técnicos claros e verificáveis.

O alinhamento com os objetivos da Agenda 2030, especialmente o ODS 16, evidencia-se na promoção de instituições eficazes e transparentes. A metodologia contribui diretamente para o fortalecimento da governança pública ao estabelecer mecanismos efetivos de *accountability* e promover cultura institucional baseada na meritocracia. A experiência do TCE-RN alinha-se de forma consistente com os princípios e objetivos estabelecidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, particularmente no que se refere ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que preconiza a construção de instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

A dimensão de justiça institucional manifesta-se de forma evidente na metodologia desenvolvida pelo TCE-RN por meio da garantia de tratamento isonômico aos candidatos, da observância rigorosa dos princípios do contraditório e da ampla defesa, e da fundamentação técnica de todas as decisões tomadas no processo seletivo. A substituição de avaliações subjetivas por parâmetros objetivos e mensuráveis elimina potenciais discriminações e assegura que a seleção se paute exclusivamente por critérios meritocráticos.

O aspecto de cooperação interinstitucional evidencia-se tanto na construção quanto na aplicação da metodologia desenvolvida pelo TCE-RN. A fundamentação da Resolução nº 004/2024-TCE na experiência do Conselho Nacional de Justiça e nas diretrizes da Atricon demonstra capacidade de aproveitamento de boas práticas desenvolvidas em outras

esferas institucionais, enquanto a divisão de responsabilidades entre Corregedoria e Escola de Contas na operacionalização do sistema revela importância da articulação interna para sucesso dos processos inovadores.

A replicabilidade da experiência constitui um dos aspectos mais relevantes dos resultados. A sistematização metodológica e a documentação detalhada facilitam a transferência de conhecimento e contribuem para elevação sistêmica dos padrões de governança no controle externo nacional. A repercussão positiva da iniciativa potiguar evidencia-se no interesse demonstrado por outros Tribunais de Contas em conhecer e adaptar a metodologia às suas realidades específicas. Essa disseminação de boas práticas fortalece todo o sistema de controle externo brasileiro e contribui para elevação dos padrões de governança aplicados aos próprios órgãos de controle.

A análise comparativa entre os sistemas revela que, embora as funções específicas difiram entre magistrados e membros de Tribunais de Contas, os desafios de objetivação dos critérios de merecimento são similares. Ambos os sistemas exigem equilíbrio entre qualidade e quantidade, valorização da formação técnica, garantias processuais adequadas e mecanismos de transparência e controle social. A experiência do Poder Judiciário, consolidada por meio de normatização detalhada e aplicação prática continuada, oferece paradigma fundamental para o aperfeiçoamento dos procedimentos de escolha no âmbito do controle externo.

A vedação expressa de utilização de critérios que atentem contra a independência funcional e liberdade de convencimento, aplicável tanto à magistratura quanto aos Tribunais de Contas, constitui princípio fundamental que preserva a autonomia decisória inerente às funções judicantes. A experiência do TCE-RN respeitou integralmente esse princípio, demonstrando que a objetivação pode conviver harmonicamente com a independência funcional.

A bem-sucedida operacionalização da Resolução nº 004/2024-TCE pela Corregedoria do TCE-RN demonstra que a transição de critérios subjetivos para parâmetros objetivos de avaliação constitui evolução natural e necessária das práticas de gestão de pessoas no setor público. O procedimento conduzido oferece modelo replicável que concilia rigor técnico com garantias processuais, eficiência administrativa com transparência decisória, e legitimidade democrática com expertise especializada, consolidando-se como referência nacional para modernização dos processos seletivos no controle externo brasileiro.

6 Considerações finais

A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte na objetivação dos critérios de merecimento para formação de listas tríplexes de conselheiros substitutos representa contribuição significativa para o aperfeiçoamento da governança pública brasileira e para o alinhamento das práticas nacionais com os objetivos globais de desenvolvimento sustentável. A metodologia desenvolvida por meio da Resolução nº 004/2024-TCE, fundamentada na experiência acumulada pelo Poder Judiciário e nas diretrizes estabelecidas



pela Atricon, demonstra que a transição de critérios predominantemente subjetivos para parâmetros objetivos e transparentes constitui evolução natural e necessária das práticas de governança pública.

Os resultados obtidos comprovam que essa objetivação não apenas aprimora a qualidade técnica dos processos seletivos, mas também fortalece significativamente a legitimidade democrática e a credibilidade institucional dos órgãos de controle externo. A experiência alinha-se de forma consistente com os princípios e objetivos estabelecidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, particularmente no que se refere ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que preconiza “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Desse modo, a experiência pioneira do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte na objetivação dos critérios de merecimento para formação de listas tríplices representa modelo valioso para outros órgãos públicos que busquem modernizar seus processos de gestão de pessoas e fortalecer sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e para a consolidação democrática, confirmando que o investimento em práticas avançadas de governança constitui elemento fundamental para construção de sociedade mais justa, transparente e cooperativa.

The Objectification of Merit Criteria for the Formation of Shortlists in Courts of Accounts: analysis of the TCE-RN experience

Abstract: This study analyzes the objectification of merit criteria in Brazilian Courts of Accounts, examining the TCE-RN experience. A case study method was used, with documental analysis of Resolution No. 004/2024-TCE and its practical application. Results demonstrate that objectifying selection criteria improves transparency and institutional *accountability*. The methodology developed by TCE-RN establishes a replicable model aligned with 2030 Agenda objectives, strengthening democratic legitimacy of control bodies through meritocracy and technical excellence.

Keywords: Courts of accounts. Merit criteria. Public governance. External control. Transparency.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Resolução n. 04 de 14 de outubro de 2022*. Estabelece diretrizes para apreciação dos requisitos constitucionais imprescindíveis à posse no cargo de Conselheiro. Brasília: Atricon, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucoes>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 106, de 6 de abril de 2010*. Dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/122>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.347.443/RJ. Primeira Turma. Relator: Min. Sérgio Kukina. Brasília, 19 out. 2021. *DJe*, 25 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n. 6702 MC-AgR-Tribunal Pleno*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, 4 de março de 2009. Data de Publicação 8 de maio de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e conselheiro de Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 126, p. 145-168, abr./jun. 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030>. Acesso em: 8 jun. 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Acórdão nº 4441/14 – Tribunal Pleno*. Relator: Cons. Artagão de Mattos Leão. Curitiba, 31 de julho de 2014. Publicado em 5 de agosto de 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução n. 004/2024-TCE de 5 de março de 2024*. Estabelece parâmetros para composição da lista tríplice de Conselheiros Substitutos com base no critério de merecimento. Natal: Plenário do TCE-RN, [2024]. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/resolucoes>. Acesso em: 10 jun. 2024.

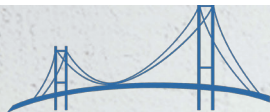
Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MORAIS, Ronald Medeiros de; ALVES, Paulo Roberto Chaves. A objetivação dos critérios de merecimento para formação de listas tríplices nos Tribunais de Contas: análise da experiência do TCE-RN. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 365-384, 2025. DOI: 10.52028/RCITC.v1.i01.ART19.RN.

SEÇÃO II PÔSTERES

Parte I

Políticas Públicas e Direitos Fundamentais



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

"Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade"

EIXO 1 – DIREITOS HUMANOS E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Ação Fiscalizatória da Educação para as Relações Étnico-Raciais nos Municípios Brasileiros

Uma experiência do TCM/BA no monitoramento da implementação do art. 26-A da LDB

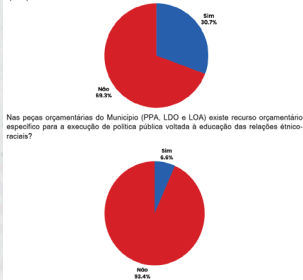
Audit initiative on racial and ethnic education in Brazil's municipalities: the TCM/BA's approach to monitoring compliance with article 26-A of the National Education Guidelines Law

Vitor Maciel dos Santos
Jumara Novaes Sotto Maior

Introdução

A efetivação das Leis nº 10.639/2003 e 11.645/2008, que incluíram o artigo 26-A na LDB, enfrenta entraves práticos nos municípios brasileiros, sobretudo no que se refere à governança, orçamento e formação de professores. Reconhecendo essa lacuna, o TCM/BA realizou uma fiscalização na modalidade levantamento com o objetivo de mapear o estágio de implementação da educação para as relações étnico-raciais nas redes municipais baianas, com três eixos: diagnóstico da implementação nos municípios, formação no Seminário Añibra: Educação, Equidade e Primeira Infância, e fiscalização em escolas e secretarias municipais de Educação. O diagnóstico coletou dados sobre normativos locais, financiamento específico, oferta de formação docente e percepção das gestões quanto ao cumprimento da legislação. Os resultados evidenciaram importantes fragilidades institucionais e revelaram a necessidade de uma atuação articulada entre os órgãos de controle, os sistemas de ensino e a sociedade civil. A iniciativa, alinhada ao ODS 4 e à Meta 7 do PNE, relacionados à educação de qualidade, posiciona o controle externo como ferramenta estratégica para induzir políticas públicas antirracistas e democratizar o acesso a uma educação de qualidade com equidade racial.

A Secretaria Municipal de Educação criou alguma norma (lei, decreto, portaria, instrução, etc.) relativo à implementação da temática História e Cultura Afro-brasileira e Indígena, conforme previsto no artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)?



Nas peças orçamentárias do Município (PPA, LDO e LOA) existe recurso orçamentário específico para a execução de políticas públicas voltadas à educação das relações étnico-raciais?

Objetivos

A ação fiscalizatória objetivou conhecer o contexto da implementação do artigo 26-A da LDB, referente à obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nas redes municipais de ensino da Bahia, no período de 2021 a 2022, mapeando as ações já executadas e as fragilidades estruturais, com o intuito de subsidiar ações de controle. Busca-se, ainda, promover a reflexão sobre o papel pedagógico dos tribunais de contas na indução de práticas educativas comprometidas com a equidade racial.

Método

Adotou-se uma abordagem metodológica mista (qualitativa e quantitativa), com natureza aplicada. A coleta dos dados foi realizada por meio de questionário estruturado e entrevistas, permitindo o cruzamento de dados quantitativos e qualitativos. O diagnóstico abordou quatro aspectos: governança e normativos, orçamento, formação docente e percepção do gestor, com adesão de 94% dos 417 municípios baianos, com o propósito de identificar como as redes municipais implementaram o artigo 26-A da LDB. A partir da consolidação dos dados, foram selecionadas 17 redes de educação e 34 escolas municipais para a realização de entrevistas e o aprofundamento dos temas abordados.

Resultados

Dos 391 municípios respondentes:

- 74,2% incluem diretrizes relacionadas ao art. 26-A da LDB em seus Planos Municipais; porém, apenas 30,7% das redes criaram normas para implementar a temática;
- 6,6% declaram destinar recursos específicos para ações voltadas à educação das relações étnico-raciais;
- em 2022, 70,3% dos municípios baianos não ofertaram formação específica sobre história e cultura afro-brasileira. No mesmo ano, 80,1% não ofertaram formação específica sobre história e cultura indígena;

Quais são os principais desafios enfrentados pela rede no implementação das leis 10.639/2003 e 11.645/2008?



- A) Articulação intersetorial insuficiente para garantir suporte técnico efetivo às redes municipais;
- B) Ausência de formação específica no tema para servidores da rede municipal de educação;
- C) Ausência de dotação orçamentária para aplicar na realização de ações de implementação dessas leis;
- D) Ausência de material didático e paradidático nas escolas municipais;
- E) Ausência de orientação e informação necessárias para implementar ações para concretização dessas leis;
- F) Ausência de equipe para monitorar o cumprimento das leis nas escolas municipais;
- G) Ausência de orientação para utilização do material didático e paradidático disponibilizado;
- H) Outras;
- I) A rede cumpre o artigo 26-A de forma satisfatória e não observa desafios ou pontos a serem melhorados;

- 25,1% dos gestores consideram estar cumprindo integralmente o artigo 26-A da LDB.

Conclusões

O histórico da implementação das leis na Bahia revela avanços pontuais, mas também aponta para a insuficiência de recursos orçamentários e lacunas na formação docente. Grande parte dos municípios não dispõe de orçamento específico para ações voltadas à inclusão da temática nos currículos, o que limita a abrangência e o impacto das políticas educacionais. Além disso, a falta de um sistema de governança eficiente agrava os desafios enfrentados pelas redes municipais. A atuação dos tribunais de contas pode ser estratégica para induzir políticas educacionais mais justas, representativas e promotoras de equidade.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

REALIZAÇÃO



Ação fiscalizatória da educação para as relações étnico-raciais nos municípios brasileiros: uma experiência do TCM/BA no monitoramento da implementação do art. 26-A da LDB

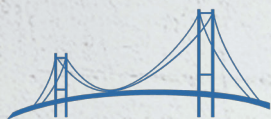
AUTORES

Vitor Maciel dos Santos

UN Auditor – *Board of Auditors (BoA) of the United Nations*. Auditor de Controle Externo e Diretor Técnico no TCM-BA. Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Contabilidade com ênfase em Gestão Pública. Especialista em Auditoria Governamental. Graduado em Ciências Contábeis e em Direito. Ex-Consultor Governamental em estados e municípios e Ex-Servidor Municipal. Membro da Academia Baiana de Ciências Contábeis e Multiplicador da Secretaria do Tesouro Nacional. Coautor dos livros: *Entendendo a Contabilidade Aplicada ao Setor Público: do Ativo ao Patrimônio Líquido* (2017); *Entendendo a Contabilidade Aplicada ao Setor Público na Prática – Para Concursos* (2018).

Jumara Novaes Sotto Maior

Graduada em Pedagogia. Especialista em Formação de Professores Alfabetizadores e Teoria e Práxis Pedagógica. Membro do Conselho Municipal de Educação 1994-1996 e do Conselho Estadual de Educação 1998-2004. Tem experiência docente, em cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, no campo da Formação de Professores, com ênfase nos temas: Estado e Políticas Públicas em Educação, Currículo e Formação de Professores. Atualmente presta assessoramento técnico-pedagógico à gestão da Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

“Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade”

EIXO 4 – GOVERNANÇA, JUSTIÇA E COOPERAÇÃO

Avaliação de Políticas Públicas segundo a NBASP 9020

Desafios e dificuldades da avaliação *ex ante* de política pública realizada pelo TCE-GO

Evaluation of public policies according to NBASP 9020: challenges and difficulties of the ex ante evaluation of public policy conducted by TCE-GO

João Pedro Morais de Souza
Valter Mario Canedo Filho

Introdução

A avaliação de políticas públicas é um instrumento com grande potencial no aprimoramento da governança pública e no aumento da qualidade do gasto público. A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 representa um marco ao orientar os tribunais de contas (TCs) na avaliação de políticas públicas.

Nesse contexto, a avaliação *ex ante*, realizada antes da implementação da política, examina se esta responde a um problema bem delimitado e pertinente. A análise concentra-se no diagnóstico do problema que se busca resolver e na coerência do desenho da política, avaliando se sua estrutura é capaz de gerar os resultados e impactos esperados.

Figura 1 – Ciclo resumido de PP e seus tipos de avaliação



Fonte: Autoria própria (2025).

Método

Trata-se de um relato de natureza qualitativa e descritiva, focado nos desafios e dificuldades vivenciados pela equipe de avaliação na Avaliação de Política Pública *Ex Ante* da Política de Atenção à Saúde Materno-Infantil de Goiás. Os desafios e dificuldades foram apresentados e divididos entre as fases de:

- planejamento;
- execução;
- relatório.

Objetivo

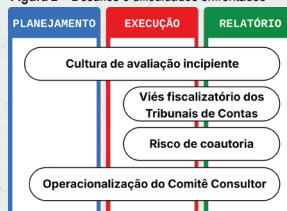
Apresentar a experiência e os desafios da primeira avaliação *ex ante* de política pública realizada por um TC com base na NBASP 9020.

Resultados

Durante a avaliação, foram identificadas as seguintes dificuldades principais:

- **Cultura de avaliação incipiente:** uma cultura de avaliação incipiente resulta na carência de informações sistematizadas sobre políticas públicas, dificultando a identificação da relevância e materialidade para fins de planejamento de escolha da política a ser avaliada e, consequentemente, da avaliação de seu impacto posterior, além de dificultar o engajamento dos gestores no trabalho avaliativo.
- **Viés fiscalizatório do TC:** o estigma punitivo das cortes de contas afeta o alcance de um relacionamento baseado na confiança e cooperação recíprocas. A efetividade da avaliação de políticas públicas depende, entre outros fatores, da atuação colaborativa entre as entidades avaliadoras e os gestores das políticas avaliadas, sendo o relacionamento colaborativo entre as partes interessadas um pilar fundamental.
- **Risco de coautoria:** o relacionamento colaborativo pode levar a armadilhas de formulação/validação de atividades conjuntamente com o jurisdicionado, ferindo o princípio da independência. O foco deve ser atuar objetivamente, mas sem se constituir em consultoria, confundir-se com controle interno ou adentrar na discricionariedade do gestor.
- **Operacionalização do comitê consultor:** dificuldades na identificação de partes interessadas e de coordenação de agendas, baixo entendimento dos membros sobre seu papel no comitê e incertezas quanto ao seu funcionamento, resultando em alto tempo despendido pela equipe de fiscalização em sua operacionalização como instrumento efetivo, e não de mera formalidade.

Figura 2 – Desafios e dificuldades enfrentados



Fonte: Autoria própria (2025).

As barras que atravessam todo o ciclo indicam obstáculos sistêmicos e transversais, enquanto os desafios que se iniciam a partir da fase de execução sinalizam dificuldades de interação entre avaliadores e jurisdicionados.

Conclusões

Em que pesem dificuldades intrínsecas, é necessário investir em aspectos fundamentais para que as avaliações de políticas públicas realizadas pelos TCs continuem se aprimorando. Nesse sentido, o fortalecimento da cultura de avaliação desponta como um pilar fundamental para a efetivação de um sistema de avaliação de políticas públicas efetivo. Dessa forma, com mais avaliações realizadas, o ganho de aprendizado institucional fortalecerá e estabelecerá os novos ventos da atuação das cortes de contas como avaliadoras e verdadeiras indutoras de políticas públicas.

Referências

- CHADID, R. *A função social do Tribunal de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- FGV CLEAR. *Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil* [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. (2020). *NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas*.

REALIZAÇÃO



**Avaliação de políticas públicas segundo a NBASP 9020:
desafios e dificuldades da avaliação *ex ante* de política pública
realizada pelo TCE-GO**

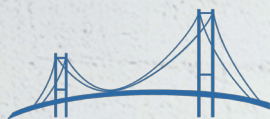
AUTORES

João Pedro Moraes de Souza

Graduado em Gestão de Tecnologia da Informação e em *Big Data* e Inteligência Artificial. Atualmente cursa Bacharelado em Estatística. Pós-Graduado em Contabilidade e Auditoria Governamental e em Licitações Públicas e Contratos Administrativos. Atuou como Controlador Interno no Crea-GO. Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, onde atua no Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas.

Valter Mario Canedo Filho

Graduado em Medicina Veterinária. Pós-Graduado em Controle Externo e Governança Pública, Administração Pública e Direito Ambiental. Atuou como Fiscal Estadual Agropecuário na Agência Goiana de Defesa Agropecuária do Estado de Goiás. Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, onde atua no Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

“Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade”

EIXO 1 – DIREITOS HUMANOS E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Da Promoção da Saúde Mental nos Municípios do Estado do Piauí

Promoting mental health in municipalities in the state of Piauí

Flora Izabel Nobre Rodrigues

Benigno Núñez Novo

Tabela 1 – Municípios que nunca oferecem apoio aos identificados em risco de suicídio

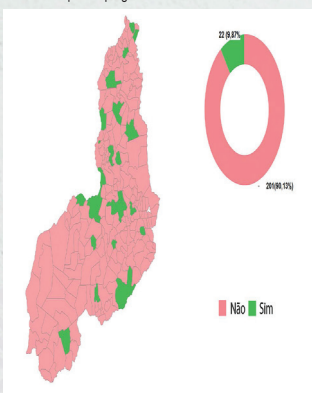
Município	Fiscalização
P. M. DE ASSUNÇÃO DO PIAUI	Nunca
P. M. DE AVELINO LOPES	Nunca
P. M. DE BARRERAS DO PIAUI	Nunca
P. M. DE BETANIA DO PIAUI	Nunca
P. M. DE BOCAINA	Nunca
P. M. DE COLONIA DO PIAUI	Nunca
P. M. DE FRANCISCO MACEDO	Nunca

Fonte: TCE/DFPP2/Sistema Capture.

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) inclui a saúde mental como parte do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 (ODS 3), que visa garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todas as pessoas em todas as idades. A Organização Mundial reconhece a importância de promover a saúde mental e prevenir problemas como ansiedade, depressão e transtornos mentais. Trabalha em parceria com governos, organizações não governamentais e outras entidades para garantir que a saúde mental seja uma prioridade em todo o mundo. Isso inclui a implementação de políticas que promovam o acesso a serviços de saúde mental de qualidade, a conscientização sobre a importância da saúde mental e a redução do estigma associado aos transtornos mentais.

Figura 1 – Percentual dos municípios que possuem planos/programas em saúde mental



Fonte: TCE/DFPP2/Sistema Capture.

Objetivos

Objetivo geral: levantar informações sobre os serviços de saúde mental disponibilizados pelos municípios piauienses.

Objetivos específicos: identificar a política pública de saúde mental existente nos municípios piauienses; e descrever as possíveis soluções por parte dos municípios piauienses e do estado do Piauí através da Secretaria de Estado da Saúde do Piauí – SESAPI.

Método

A pesquisa é qualitativa, exploratória, documental e bibliográfica e se deu através de processo de levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) sobre os serviços de saúde mental nos municípios do Piauí via sistema *Capture* (Sistema de Captura de Evidências), dentro da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Foram feitos estudos prévios e contatos com outros órgãos, como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). Foi aplicado um questionário aos 224 municípios para entender a organização e funcionamento dos serviços.

Resultados

Os resultados mostram a necessidade de melhorias no sistema de saúde mental, com lacunas no suporte técnico estadual e federal em diversos municípios. Auditorias futuras serão importantes para entender melhor as necessidades de cada município. Após analisar os dados do questionário aplicado, é necessário programar ações e estratégias para melhorar a saúde mental no Piauí, com parcerias entre saúde, assistência social e educação. O relatório busca contextualizar descobertas e promover discussões e ações futuras para o bem-estar dos cidadãos piauienses.

Conclusões

Os profissionais de saúde mental devem ser qualificados e capacitados para oferecer um atendimento adequado e acolhedor aos pacientes. A estrutura física e os recursos disponíveis nos locais de atendimento também devem ser de qualidade para garantir o melhor suporte possível aos pacientes. Quando os serviços de saúde mental são eficazes e de qualidade, os resultados são perceptíveis. Os pacientes se sentem mais confiantes, resilientes e capazes de lidar com os desafios da vida. Além disso, a qualidade dos serviços pode ter impactos positivos não apenas na vida dos pacientes, mas também em suas relações familiares, sociais e profissionais.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. *Lei 10.216, de 6 de abril de 2001*. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2001/110216.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

REALIZAÇÃO



Da promoção da saúde mental nos municípios do estado do Piauí

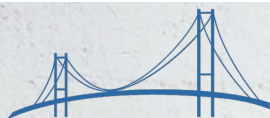
AUTORES

Flora Izabel Nobre Rodrigues

Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bacharela em Economia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bacharela em Letras pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA) de Teresina/PI.

Benigno Núñez Novo

Pós-Doutor em Direitos Humanos, Sociais e Difusos pela *Universidad de Salamanca*, Espanha. Doutor em Direito Internacional pela *Universidad Autónoma de Asunción*, com o título de Doutorado reconhecido pela Universidade de Marília (SP). Mestre em Ciências da Educação pela *Universidad Autónoma de Asunción*. Especialista em Educação: Área de Concentração: Ensino pela Faculdade Piauiense. Especialista em Direitos Humanos pelo EDUCAMUNDO. Especialista em Tutoria em Educação a Distância pelo EDUCAMUNDO. Especialista em Auditoria Governamental pelo EDUCAMUNDO. Especialista em Controle da Administração Pública pelo EDUCAMUNDO. Especialista em Gestão e Auditoria em Saúde pelo Instituto de Pesquisa e Determinação Social da Saúde. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Assessor de gabinete de conselheiro no Tribunal de Contas do Estado do Piauí.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

"Tribunais de Contas: República, Democracia, Governança e Sustentabilidade"

EIXO 4 – GOVERNANÇA, JUSTIÇA E COOPERAÇÃO

Observatório de Políticas Públicas do TCE/BA

Uma proposta para instrumentalização do controle social

TCE/BA public policy observatory: a proposal to equip social control

Pamela Barbosa Engel

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

Introdução

A Constituição Federal de 1988 atribuiu uma série de funções aos tribunais de contas, a exemplo da fiscalizadora, judicante, corretiva, sancionadora, informativa, entre outras. Apesar das funções judicante e sancionadora serem, provavelmente, aquelas de maior conhecimento pela sociedade, o mundo contemporâneo (também chamado de Era da Informação) demanda a geração de conteúdos fidedignos e livres de distorções causadas por vieses ideológico ou político-partidário, o que eleva a relevância da função informativa. Nesse sentido, o desenvolvimento de ferramentas que gerem informações qualificadas para os usuários tomarem decisões com o melhor embasamento possível deve estar entre as prioridades das cortes de contas, sendo o observatório de políticas públicas um dos possíveis mecanismos para essa finalidade.

Objetivos

O desenvolvimento do observatório teve como objetivo a instrumentalização do controle social, ao fornecer meios de participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, divulgando processos e resultados. Tal iniciativa está relacionada ao Objetivo Estratégico "3 Promover o Controle Social e a Transparência Pública", do Plano Estratégico TCE/BA 2024-2027, e aos itens 16.6, 16.7 e 16.10 do ODS 16, "Paz, Justiça e Instituições Eficazes".

Método

O observatório foi desenvolvido com a ferramenta *Power BI* a partir da estrutura do Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035, que organiza a estratégia governamental em 13 eixos de desenvolvimento do estado (Figura 1). O conteúdo dos eixos foi construído a partir do Relatório das Contas de Governo de 2024, do TCE/BA – que usa o ciclo das políticas públicas adotado pelo TCU (BRASIL, 2020) para analisar seus estágios de formulação, implementação e avaliação – e de informações dos módulos de planejamento e de execução orçamentária/financeira do Sistema Corporativo FIPLAN. As informações foram adaptadas para linguagem simples e permanecerão disponíveis no portal do TCE/BA, permitindo o acesso ampliado para a sociedade.

Figura 1 – Eixos estratégicos do PDI Bahia 2035

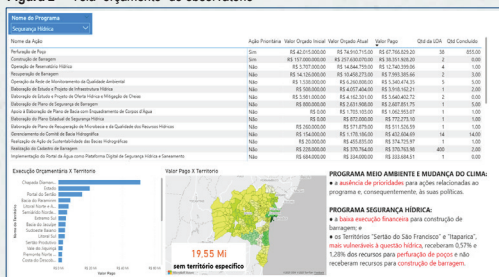


Fonte: Elaboração própria.

Resultados

A ferramenta apresenta, para cada política pública, a lei que a institui e, quando existente, o decreto que a regulamenta, permitindo identificar o problema enfrentado, os objetivos, os atores envolvidos e o modelo de governança adotado (liderança, financiamento, instâncias deliberativas, etc.). Informa o grau de maturidade da política e detalha informações das ações orçamentárias, como prioridade, valores pagos e distribuição territorial dos recursos (Figura 2). Integra ainda os resultados das avaliações realizadas pelos gestores (se existentes), a situação atual dos problemas públicos no estado, as recomendações e determinações emitidas pelo TCE/BA e as auditorias realizadas no exercício com escopo relacionado ao eixo estratégico selecionado.

Figura 2 – Tela "orçamento" do observatório



Fonte: Observatório de Políticas Públicas TCE/BA.

Conclusões

O observatório alia conteúdo auditorial de análise de políticas públicas com dados estatísticos dos resultados entregues à sociedade pelas ações de governo, fornecendo ao cidadão uma análise técnica e imparcial que o permitirá concluir sobre a competência da gestão estadual nas variadas funções de governo. É uma ferramenta que reduzirá a assimetria de informações entre governo e sociedade, qualificando e racionalizando o debate público.

Referências

- BAHIA. Governo do Estado. *Plano de Desenvolvimento Integrado da Bahia – PDI Bahia 2035*. Salvador: SEPLAN, 2021. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-06/Sumario_Executivo_PDI_Bahia_2035_VF.pdf. Acesso em: 9 jul. 2025.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as contas do chefe do poder executivo do Estado da Bahia, exercício 2024*. Salvador: TCE/BA, 2025. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/controlado_externo/contas_de_governo/2024/Secao-Analitica_Resposta_Governador_Diligencia-CCE.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Estratégico TCE/BA 2024-2027*. Salvador: TCE/BA, 2024. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/com_cdspublicacao/institucional/publicacoes/arquivo/PlanoEstrat-2024-202720x26cmFINAL-PRESS20240113.pdf. Acesso em: 9 jul. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 5 fev. 2025.

REALIZAÇÃO



Observatório de políticas públicas do TCE/BA: uma proposta para instrumentalização do controle social

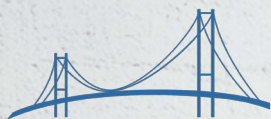
AUTORES

Pamela Barbosa Engel

Auditora Estadual de Controle Externo (2014). Desde 2018, Líder de Auditorias Operacionais em áreas como Previdência, Educação, Sistema Prisional, Sustentabilidade (ODS), Meio Ambiente e Violência contra as Mulheres. Graduação em Engenharia Mecânica. Especialização em Auditoria Governamental e Direito Financeiro.

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

Auditor Estadual de Controle Externo (2014). Desde 2019, Coordenador de Controle Externo responsável pelas áreas de Infraestrutura, Transportes, Saneamento Básico, Habitação, Mobilidade Urbana, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Gestão Penitenciária. Graduação em Engenharia Elétrica e em Ciências Contábeis. Especialização em PPP e Concessões e em Monitoramento e Avaliação de Programas Governamentais.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

“Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade”

EIXO 1 – DIREITOS HUMANOS E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

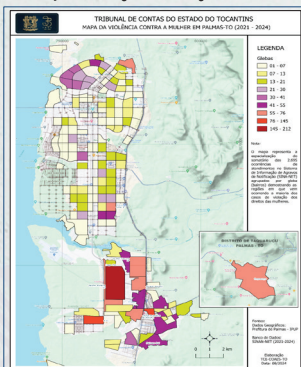
Avaliação da Eficácia e da Eficiência das Ações Governamentais em Prol da Erradicação da Violência contra as Mulheres no Município de Palmas/TO

Assessment of the effectiveness and efficiency of government actions in favor of the eradication of violence against women in the municipality of Palmas/TO

Jaryd Matias Cardoso
Severiano José Costandrade de Aguiar

Introdução

A violência contra a mulher, reconhecida como grave violação de direitos humanos, motivou a fiscalização das políticas públicas de enfrentamento no município de Palmas/TO. O Tribunal de Contas do Tocantins (TCE/TO), ao avaliar a efetividade dessas ações, por meio do Relatório de Auditoria Operacional nº 001/2024, constatou desafios na implementação de medidas integradas, apesar dos avanços promovidos por marcos internacionais. A auditoria verificou a necessidade de maior articulação entre os serviços, adequação de recursos e fortalecimento das estruturas de atendimento. A iniciativa reforça o compromisso institucional com a promoção da igualdade de gênero, princípio fundamental para o desenvolvimento sustentável. Os resultados obtidos fornecem subsídios para aprimorar as políticas locais, garantindo que as mulheres tenham acesso a serviços eficientes e integrados, em consonância com as metas globais de equidade. O trabalho demonstra como os órgãos de controle podem contribuir para a efetivação de direitos e a redução das desigualdades de gênero.



Fonte: Relatório de Auditoria Operacional nº 001/2024 (2024, p. 29).

Objetivos

O objetivo principal foi avaliar a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em Palmas/TO, analisando dois eixos centrais: a estrutura e recursos disponíveis no município para implementar ações eficazes, e os mecanismos de articulação entre os órgãos da rede de proteção. Foram verificados os instrumentos, infraestrutura e capacidade institucional, bem como a coordenação, comunicação e normativos que regulam a atuação dos atores envolvidos. Adicionalmente, o estudo examinou a gestão dos recursos financeiros e indicadores de desempenho, identificando oportunidades de melhoria para otimizar os resultados na redução dos casos de violência.

Método

A metodologia combinou pesquisa documental (legislações e bibliografias), análise SWOT e mapeamento de stakeholders na fase de planejamento. Durante a execução, foram realizadas entrevistas estruturadas, visitas técnicas, observação in loco das estruturas de atendimento e análise de registros administrativos, gerando como produtos a Matriz de Planejamento e a Matriz de Achados com recomendações. Todo o processo contou com a participação ativa dos gestores municipais e seguiu rigorosamente as diretrizes da NBASP 3000 do IRB e do Manual de Auditoria Operacional do TCU.

Resultados

O estudo identificou graves deficiências nas políticas de proteção às mulheres em Palmas/TO: não existe um plano municipal específico contra a violência e houve redução de recursos orçamentários destinados a essas ações. O Fundo Municipal de Proteção à Mulher estava inativo, sem receber verbas. O Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM Flor de Lis) opera com apenas metade da equipe necessária (faltam psicólogos, advogados e educadores) e em espaço físico inadequado, com apenas uma sala para todos os atendimentos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) encontra-se inoperante, sem reuniões regulares. A rede de proteção não possui sistema informatizado integrado, dificultando o acompanhamento dos casos, e 85% das unidades de saúde não têm protocolos claros para esse tipo de atendimento. Mulheres de outras cidades que buscam ajuda em Palmas não podem acessar a Casa Abrigo, serviço restrito a residentes.

Conclusões

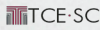
A auditoria revelou fragilidades que comprometem a eficácia da rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Palmas. As propostas incluem elaboração de plano municipal, reestruturação da rede, capacitação, integração sistêmica e formalização de fluxos. Superar essas falhas é essencial para garantir políticas públicas efetivas, coordenadas e sustentáveis.

Referências

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Tocantins. Relatório de Auditoria Operacional nº 001/2024, Processo nº 4571/2024. Palmas, 28 de outubro de 2024.

* Equipe de auditoria: Andrei Ricardo Monteiro Leite, Claudia Elizabeth de Oliveira Vieira, Eli Ramos e Silva, Hermes Gonçalves de Alcântara Queiroz e Lúcia Cássia Rocha Braga.

REALIZAÇÃO



Avaliação da eficácia e da eficiência das ações governamentais em prol da erradicação da violência contra as mulheres no município de Palmas/TO

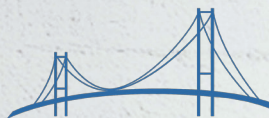
AUTORES

Jaryd Matias Cardoso

Graduação em Engenharia Civil e Ensino Técnico em Informática pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO). Pós-Graduando em Finanças e Controladoria pela Universidade de São Paulo (USP) em parceria com a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq). Atuou como Pesquisador no Programa de Educação Tutorial vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (FNDE), promovendo atividades de ensino, pesquisa e extensão durante três anos. Atualmente exerce o cargo efetivo de Assistente de Controle Externo no Tribunal de Contas do Tocantins, lotado na Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES), exercendo atividades, em suma, ligadas ao Controle Externo da Administração Pública, Auditorias Operacionais e Avaliações de Políticas Públicas.

Severiano José Costandrade de Aguiar

Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela *Universidad del Museo Social Argentino* – UMSA. Pós-Graduação em Administração da Educação pela Universidade de Brasília – UnB, em Direito Processual Civil pela Universidade Tiradentes e em Estudos de Política e Estratégia pela ADESG/UFT. Exerceu, no Estado do Tocantins, os cargos de Defensor Público, Professor Universitário, Procurador do Estado, Presidente do Instituto Social Divino Espírito Santo – PRODIVINO e Secretário Estadual do Trabalho e Ação Social. Tomou posse como Conselheiro do TCETO em 2002, tendo sido Presidente por três mandatos, Corregedor por quatro biênios, Vice-Presidente do Colégio de Corregedores dos Tribunais de Contas do Brasil, Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB por dois biênios, e Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC. Atualmente, é Tesoureiro do IRB (2024-2025), Diretor de Relações Internacionais da ATRICON (2024-2025) e Membro da Diretoria da Associação das Entidades Oficiais de Controle Público do Mercosul – ASUR.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

**“Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade”**
EIXO 4 – GOVERNANÇA, JUSTIÇA E COOPERAÇÃO

O Observatório de Políticas Públicas do TCE-GO: Inovação e Transparência no Controle Social

TCE-GO's Public Policy Observatory: innovation and transparency in social accountability

Michely Bonsólio Barbosa
Isadora Ayres Arantes de Paiva

Introdução

Os observatórios de políticas públicas (OPP) surgiram na década de 1990 como iniciativas promovidas por instituições acadêmicas, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil (MORAIS, 2018). Esses instrumentos dedicam-se à coleta, sistematização e análise de informações com o objetivo de ampliar o acesso a dados qualificados, fortalecer o controle social e contribuir para a geração de conhecimento, inovação e desenvolvimento tecnológico (SIQUEIRA; CARVALHO, 2003; TESTA, 2002).

Nesse contexto, foi desenvolvido o Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), uma iniciativa estratégica que visa aprimorar a transparência das ações governamentais e fomentar o controle social. Criado no âmbito do Plano Diretor da Secretaria de Controle Externo (2023-2024) e alinhado à Diretriz I do Plano de Diretrizes da Presidência (2023-2024), o projeto reflete o compromisso institucional do TCE-GO com a avaliação de políticas públicas e promoção da boa governança.

Figura 1 – Tela inicial do Observatório de Políticas Públicas



Fonte: <https://observatoriopp.tce-go.gov.br>.



Objetivos

- Estimular o controle social por meio da disponibilização de informações acessíveis.
- Induzir melhorias no processo de implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.
- Elevar a transparência sobre as ações governamentais.
- Auxiliar a estratégia de controle externo do TCE-GO, contribuindo para a fiscalização mais eficiente e orientada por dados e evidências.

Método

- Agrupamento das políticas públicas em áreas temáticas.
- Prospeção de problemas públicos e mapeamento das políticas e indicadores.
- Automação da coleta de dados secundários em bases abertas (ex.: DATASUS, INEP).
- Processamento e validação dos dados.
- Desenvolvimento da representação gráfica.
- Disponibilização do OPP e de seus dados abertos.

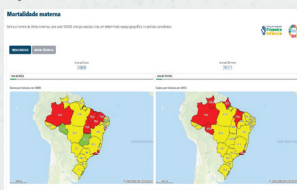
Resultados

O OPP é um portal público que organiza e sistematiza, em linguagem gráfica e acessível, os principais indicadores e informações relacionadas às políticas públicas. Por isso, auxilia na:

- melhoria da análise do universo de controle;
- identificação de objetos de fiscalização que produzem maiores benefícios para sociedade;
- seleção de políticas prioritárias para avaliação, a exemplo da Política de Atenção à Saúde Materno-Infantil, escolhida a partir dos indicadores de taxa de mortalidade materna e infantil do OPP.

Nessa perspectiva, o Observatório está alinhado aos princípios do Governo Aberto, especialmente nos eixos de transparência da gestão, participação social, responsabilidade e responsividade. Ao disponibilizar dados públicos em formato aberto, o OPP amplia as condições para o exercício do controle social, permitindo que gestores públicos e cidadãos acessem dados e comparem indicadores entre diferentes regiões, auxiliando no monitoramento de políticas públicas e permitindo o desenho de soluções que respondam às necessidades da população (BRASIL, 2022).

Figura 2 – Indicador de mortalidade materna



Fonte: <https://observatoriopp.tce-go.gov.br>.

Os mapas acima ilustram a taxa de mortalidade materna no Brasil, relacionada à meta 3.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas.

Conclusões

O OPP (TCE-GO) representa uma inovação que contribui para a compreensão das políticas públicas, o fortalecimento da transparência e do controle social e alinha-se às metas previstas no ODS 16. Além disso, induz uma mudança paradigmática na atuação do Tribunal, reforçando seu papel como agente estratégico na fiscalização e indutor de boas práticas na Administração Pública. Como próximos passos, destaca-se a importância de ampliar e divulgar o OPP, de modo a potencializar seu alcance e impacto social.

Referências

- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portal de Governo Aberto do Governo Federal*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>. Acesso em: 9 out. 2025.
- MORAIS, N. Observatórios de políticas públicas no Brasil: “Quem somos”. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, v. 8, n. 21, p. 45-59, 2018.
- SIQUEIRA, C. E.; CARVALHO, F. The Observatory of the Americas as a network in environmental and worker health in the América. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 897-902, 2003.
- TESTA, P. Indicadores científicos y tecnológicos en Venezuela: de las encuestas de potencial al observatorio de ciencia, tecnología e innovación. *Cadernos del Cendes*, v. 19, n. 51, p. 43-64, 2002.

REALIZAÇÃO



Observatório de Políticas Públicas do TCE-GO: inovação e transparência no controle social

AUTORAS

Michely Bonsólio Barbosa

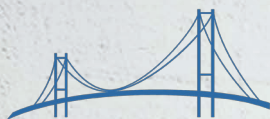
Graduada em Análise de Sistema (Universidade Salgado de Oliveira). Especialista em Desenvolvimento de Aplicações *Web* com Interfaces Ricas (Universidade Federal de Goiás) e Controle Externo e Governança Pública (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP-Brasília). Participou da construção do Observatório de Políticas Públicas. Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, onde atua no Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas.

Isadora Ayres Arantes de Paiva

Graduada em Nutrição (Universidade Federal de Goiás). Mestra em Administração Pública (Universidade Federal de Goiás – PROFIAP). Especialista em Gestão Pública (Faculdade Brasileira de Educação e Cultura) e Políticas Públicas e Projetos Sociais (SENAC). Participou da construção do Observatório de Políticas Públicas. Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, onde atua no Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas.

SEÇÃO II PÔSTERES

Parte II
Desenvolvimento
Sustentável,
Economia e Inovação



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

“Tribunais de Contas: República, Democracia, Governança e Sustentabilidade”

EIXO 2 – INDÚSTRIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Mapeamento da Transparência dos Planos de Logística Sustentável nos Tribunais de Contas do Brasil

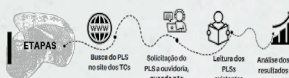
Mapping the transparency of sustainable logistics plans in the Brazilian courts of audit

Ana Carolina Chaves Machado de Moraes

Fagner José Coutinho de Melo

Após a obtenção dos PLS, a análise dos dados foi conduzida através de uma leitura minuciosa de cada plano disponível. A análise descritiva foi escolhida como método para examinar o conteúdo dos planos, pois permite elaborar um resumo das informações e práticas registradas em cada documento. A figura 1 apresenta as etapas metodológicas seguidas.

Figura 1 – Etapas metodológicas



Fonte: Os autores (2025).

Resultados

A pesquisa documental realizada nos sites dos TCs brasileiros revelou um panorama variado em relação à disponibilidade dos PLS. Dos 33 TCs, 14 tribunais (42%) têm seus PLS disponíveis e atualizados, quatro (12%) estão atualmente em processo de elaboração de seus PLS e 15 (46%) não apresentam informações sobre seus PLS em seus sites oficiais.

Assim, foi realizado o contato direto com os TCs através da ouvidoria. Dos quatro TCs que estão em processo de elaboração, apenas um confirmou via ouvidoria essa informação. Dos 15 TCs identificados sem PLS em seus sites oficiais, seis responderam que não possuem ainda, porém têm ações e percebem a importância do desenvolvimento do PLS. Dessa maneira, seguimos a análise com 14 PLS disponíveis. Com relação à abordagem utilizada, 13 TCs utilizam a visão do *Triple Bottom Line* (Econômico, Social e Ambiental), enquanto um utiliza a visão do ESG (Ambiental, Social e Governança).

Dentre os temas centrais abordados nos PLS, destacam-se: contratações sustentáveis, gestão de recursos naturais, gestão de resíduos, qualidade de vida no trabalho, capacitação e sensibilização, obras e manutenção sustentável e TI.

Com relação à política de sustentabilidade, 10 TCs adotam políticas de sustentabilidade formalizadas por meio de normativas específicas e quatro TCs têm políticas integradas a outras políticas institucionais. O estudo revelou ainda que não existe um setor específico responsável pela sustentabilidade, ou seja, as ações são descentralizadas, sendo coordenadas por um comitê. A análise sobre a divulgação de informações de sustentabilidade revelou uma abordagem diversificada quanto à organização e acessibilidade.

Sete TCs mantêm uma seção específica dedicada à sustentabilidade, o que facilita a busca e o entendimento dos usuários sobre as práticas sustentáveis adotadas. Por outro lado, sete TCs optam por divulgar suas ações de maneira dispersa, o que pode dificultar a clareza e o acesso às informações.

Por fim, para confirmar os dados relacionados à existência de PLS, foi utilizada a assistente Aurora, solução de inteligência artificial generativa que realiza pesquisas na internet mediante a aplicação sistemática do seguinte questionamento padronizado: “O TC do XXXX possui PLS ou programa ou política de sustentabilidade ou instrumento equivalente que promova o desenvolvimento sustentável do órgão?”. Os resultados obtidos através da ferramenta de IA corroboraram os achados da pesquisa manual, confirmando a consistência metodológica adotada. Adicionalmente, a análise automatizada identificou ações isoladas e iniciativas pontuais voltadas para a sustentabilidade implementadas nos 15 tribunais de contas analisados em que não foram identificados os PLS, fornecendo um panorama mais abrangente das práticas sustentáveis adotadas.

Conclusões

A análise da situação atual dos PLS nos TCs brasileiros demonstra um progresso significativo na formalização de diretrizes sustentáveis, ainda que a disponibilidade dessas políticas varie. Entretanto, o estudo revela uma oportunidade crítica para melhorias na transparência e comunicação, fundamental para fomentar a cultura da sustentabilidade no setor público. Nesse contexto, o Programa Nacional de Transparência Pública promovido pela Atricon pode configurar-se como uma ferramenta estratégica para esse aprimoramento.

Referências

BRASIL. Decreto nº 7.746, 06 de junho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.
MAIA, H. C.; CASTRO, A.; NODARI, C.; OLIVEIRA, W. Antecedent dimensions in the Brazilian public administration: an analysis of the innovation context in the public sector. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 12, n. 1, p. 26-52, 2021.

Introdução

Nos últimos anos, a sustentabilidade tem emergido como uma prioridade essencial para instituições públicas em todo o mundo (MAIA *et al.*, 2021). O Brasil, com sua riqueza ambiental e desafios socioeconômicos, não é exceção a essa tendência global. Na esfera das instituições públicas, a partir de 2012, com o Decreto nº 7.746, foi estabelecida a obrigatoriedade das práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos por meio da elaboração e implantação do Plano de Logística Sustentável (PLS) (BRASIL, 2012).

Nesse contexto, os tribunais de contas (TCs) brasileiros desempenham um papel crucial na promoção e transparência de práticas sustentáveis. Os PLS representam um ponto focal para iniciativas que buscam equilibrar eficiência operacional e responsabilidade socioambiental. No entanto, a transparência desses PLS ainda levanta questões que necessitam de avaliação cuidadosa.

Objetivo

Este estudo objetiva mapear a transparência dos planos sustentáveis adotados pelos 33 tribunais de contas brasileiros (TCU, TC-DF, 26 TCEs e 5 TCMS), fornecendo uma análise detalhada de suas práticas e políticas. A pesquisa mapeará a existência do PLS, quais dimensões esse plano contempla, bem como a existência de políticas e comissões de sustentabilidade.

Método

Para este estudo, foi adotada uma abordagem de pesquisa documental, focada na coleta e análise de informações sobre os PLS dos 33 TCs brasileiros. A primeira etapa da coleta de dados envolveu a consulta aos sites oficiais dos tribunais de contas. Nessa fase, o objetivo foi identificar a disponibilidade dos PLS diretamente nas plataformas digitais, verificando a transparência e acessibilidade das informações relativas aos planos de sustentabilidade. Quando os PLS não estavam acessíveis ou não eram encontrados nos sites, realizava-se um procedimento de contato direto com os tribunais de contas através da ouvidoria, com a finalidade de questionar a existência e solicitar o envio do PLS.

REALIZAÇÃO



Mapeamento da transparência dos planos de logística sustentável nos tribunais de contas do Brasil

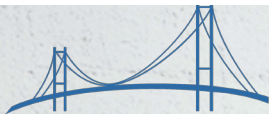
AUTORES

Ana Carolina Chaves Machado de Moraes

Mestra e Graduada em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco. Diretora de Tecnologia da Informação – DTI.

Fagner José Coutinho de Melo

Doutor e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Associado da Universidade de Pernambuco. Pesquisador no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

“Tribunais de Contas: República, Democracia, Governança e Sustentabilidade”

EIXO 2 – INDÚSTRIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL: ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis; e ODS 12 – Consumo e produção responsáveis

Índice de Maturidade em Sustentabilidade no TCE-PA: Avaliação e Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável

Sustainability maturity index at TCE-PA: assessment and pathways to sustainable development

Alessandro Brito de Sousa

Isabelle Santos Guimarães Frazão de Sousa

Introdução

A adoção de práticas sustentáveis nas organizações públicas tem se consolidado como uma exigência alinhada às diretrizes de responsabilidade socioambiental, governança e desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) instituiu, em 2023, seu Plano de Logística Sustentável (PLS), estruturado em sete eixos estratégicos: uso racional da água e da energia elétrica, capacitação e sensibilização, qualidade de vida no trabalho, compras sustentáveis, gestão de resíduos e obras e manutenção predial. Para aprimorar continuamente a gestão sustentável, em 2024 foi criado o Índice de Maturidade Geral em Sustentabilidade (IMGS), que mensura o nível de maturidade institucional em cada eixo e consolida o desempenho global do Tribunal. O primeiro ciclo de mensuração, realizado em 2024, teve como meta alcançar o estágio Incipiente (0 a 1), reconhecendo-se o caráter inicial das ações. O trabalho apresenta a metodologia, seus resultados e potencial como ferramenta de gestão para fortalecer a cultura organizacional voltada à sustentabilidade.

Objetivos

- Geral:
 - Avaliar o grau de maturidade em sustentabilidade do TCE-PA, considerando os sete eixos do PLS.
- Específicos:
 - Mensurar o desempenho de cada eixo por meio de indicadores e metas.
 - Calcular o Índice de Maturidade por Eixo (IME) e o Índice de Maturidade Geral em Sustentabilidade (IMGS).
 - Identificar avanços, desafios e oportunidades de melhoria.
 - Subsidiar o planejamento de ações para elevar o estágio de maturidade da organização.

Metodologia

A metodologia foi aplicada no TCE-PA no ano de 2024, a partir da análise documental e dos dados inseridos no Sistema de Monitoramento do PLS. Foram coletadas informações referentes ao cumprimento das metas e indicadores definidos para os sete eixos do PLS 2023-2027 (TCE-PA, 2023).

A metodologia consiste na aplicação de um modelo quantitativo de avaliação baseado em:

- **Meta Anual por Objetivo (MAO):** percentual definido pelo Comitê Gestor do PLS.
- **Realizado da Meta:** % alcançado no ano / MAO. Limitado ao intervalo 0 a 1.
- **Pontos Obtidos por Objetivo (POO):** estarão no intervalo de 0 a 5 pontos.
- **POO:** realizado da meta do ano x 5.

Determinação do Índice de Maturidade por Eixo (IME):

$$(IME) = \frac{\sum_{i=1}^n POOI}{n}$$

n = Total de objetivos do eixo

• Cálculo do Índice de Maturidade Geral em Sustentabilidade (IMGS), por meio de uma média ponderada dos IMES, considerando o peso de cada eixo (P).

$$IMGS = \frac{\sum_{i=1}^7 (IME_i \times P_i)}{\sum_{i=1}^7 (P_i)}$$

Quadro 1 – Eixos do PLS e respectivos pesos

Eixo	Peso (P)
1. Uso racional da água	1,4
2. Uso racional da energia elétrica	1,6
3. Capacitação e sensibilização	1,5
4. Qualidade de vida no ambiente de trabalho	1,3
5. Compras sustentáveis	1,4
6. Gestão de resíduos	1,2
7. Obras sustentáveis e manutenção predial	1,1

Fonte: Elaborado pelo TCE-PA (2025).

Quadro 2 – Classificação dos níveis de maturidade em sustentabilidade

Nível	Pontos	Estágio
Nível 1	[0, 1]	Incipiente
Nível 2	[1, 2]	Engajado
Nível 3	[2, 3]	Inovador
Nível 4	[3, 4]	Transformador
Nível 5	> 4	Referência

Fonte: Elaborado pelo TCE-PA (2025).

Resultados

A avaliação revelou os seguintes pontos:

- O IMGS do TCE-PA para 2024 foi 2,36, alcançando o Nível 3 – Inovador, demonstrando avanços significativos na integração de práticas sustentáveis.
- Eixos como Capacitação e Sensibilização, Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho e Compras Sustentáveis apresentaram desempenhos excelentes, refletindo forte engajamento interno.

- Os eixos de Uso Racional da Água, de Energia Elétrica, de Gestão de Resíduos e de Obras e Manutenção Predial apresentaram desempenhos abaixo do esperado, sinalizando a necessidade de ações mais assertivas para reduzir o consumo e adotar tecnologias sustentáveis.

Relação com estudos anteriores

O Programa de Logística Sustentável do TCU (2021-2025) inspirou a estrutura de eixos e indicadores adotada pelo TCE-PA. Contudo, o presente estudo avança ao propor a mensuração da maturidade institucional em sustentabilidade, permitindo avaliar o estágio de evolução do Tribunal de forma integrada e comparativa entre os eixos do PLS.

Conclusões

- A adoção de uma metodologia de avaliação da maturidade em sustentabilidade permite ao TCE-PA diagnosticar seu estágio atual, bem como direcionar esforços para aprimorar práticas sustentáveis nos sete eixos estratégicos.
- O avanço para o Nível 3 – Inovador demonstra o compromisso institucional com a governança sustentável e com a geração de valor público. Contudo, para atingir os níveis Transformador e Referência, será necessário intensificar investimentos em tecnologias verdes, fortalecer políticas de compras sustentáveis, ampliar campanhas de engajamento, além de consolidar uma cultura organizacional baseada na sustentabilidade.
- Esse modelo apresenta-se como uma ferramenta eficiente de gestão, monitoramento e melhoria contínua, alinhada às boas práticas da administração pública contemporânea.

Referências

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Programa de Logística Sustentável: 2021-2025*. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral Adjunta de Administração, 2020. 20 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (TCE-PA). *Plano de Logística Sustentável – PLS 2023-2027*. Belém, 2023. 38p.

REALIZAÇÃO



Índice de maturidade em sustentabilidade no TCE-PA: avaliação e caminhos para o desenvolvimento sustentável

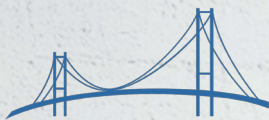
AUTORES

Alessandro Brito de Sousa

Auditor de Controle Externo do TCE-PA. Economista com Mestrado em Estatística pela UFPA. MBA em Gestão Empresarial pela FGV. Atuou na Sudam (2014-2022) e no setor privado nas áreas de gerência de vendas e gerência de compras. Atualmente, trabalha com Planejamento e Gestão Estratégica no Setor Público, com foco em Governança, Gestão de Riscos e Sustentabilidade.

Izabelle Santos Guimarães Frazão de Sousa

Advogada e Secretária de Planejamento e Gestão Estratégica do TCE-PA, com trajetória iniciada em 2008 no Tribunal. Possui ampla experiência na Administração Pública, tendo atuado em cargos técnicos e de liderança como Assessora de Conselheiro e Chefe de Gabinete. Responsável pelo Desenvolvimento de Políticas Institucionais, Gestão de Metas e Indicadores e Modernização dos Processos Organizacionais.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

**“Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade”**

EIXO 3 – MEIO AMBIENTE E DESAFIO CLIMÁTICO

Desertificação no Semiárido e Atuação do Controle Externo

Desertification in the semi-arid region and the role of external control

Victor Rafael Fernandes Alves

Introdução

Reconhecendo os impactos que o clima seco e árido acarreta para a dinâmica antrópica, as políticas públicas costumam desenhar mecanismos de combate ao “flagelo da seca” – conceito distinto, ainda que interligado ao processo de desertificação. Tais atuações estatais e seu eventual aporte de recursos ensejam a necessária atenção do controle externo.

Objetivos

Analisar e atualizar um recorte da problemática enfocada na Auditoria de Políticas Públicas para Convivência com o Semiárido, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Método

Trata-se de trabalho de caráter descritivo e exploratório, utilizando o método dedutivo e fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental.

Resultados

A Auditoria de Políticas Públicas para Convivência com o Semiárido foi um levantamento de escopo amplo com o objetivo de compreender os principais desafios e dificuldades existentes e apontar áreas de risco que requeiram ações específicas voltadas para o aprimoramento do desempenho da administração pública na região.

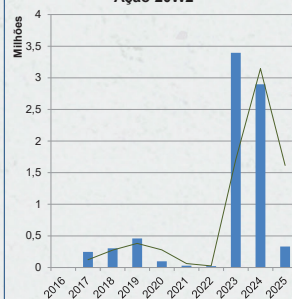
O levantamento identificou 18 políticas, 36 unidades orçamentárias e 157 ações orçamentárias, além de 104 riscos que podem comprometer a execução de tais políticas, partindo desde políticas emergenciais (como ações de carro-pipa) até medidas mais duradouras (referentes à irrigação, por exemplo).

O Relatório de Auditoria destaca a Ação 20W2 – “Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação, da Seca e das Mudanças Climáticas” –, com dotação em 3.10.2018 de R\$495.041,00, e que a pouca quantidade de ações, bem como o baixo volume de recursos alocados, é um forte indicativo de que a política de combate à desertificação está em estágio inicial.

Visando atualizar os dados, buscou-se o Painel do Orçamento Federal, particularmente na ação codificada como 20W2, a qual envolve justamente o enfrentamento dos processos de desertificação. Em que pese um hiato profundo de investimentos no período de 2020 a 2022, denota-se que o montante da dotação inicial cresceu mais de dez vezes se comparados os valores lavrados em 2018 (quase meio milhão de reais) e os valores em 2024 (cerca de 5,2 milhões de reais); porém, o ano de 2025 apresenta nova diminuição (2,3 milhões de reais). Em termos de valores líquidos, foram apenas R\$304 mil em 2018, atingindo um pico de R\$3,3 milhões em 2023, decaindo para quase R\$2,9 milhões em 2024 e apenas R\$332 mil até 12.10.2025 (Base do SIAFI).

Os dados corroboram uma queda na aplicação de recursos no enfrentamento dos efeitos da desertificação.

**Evolução dos valores pagos na
Ação 20W2**



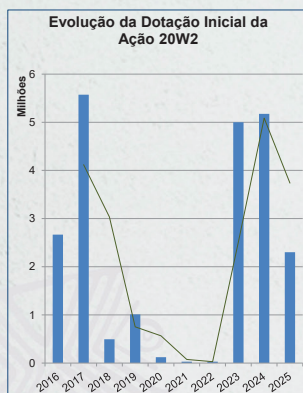
Conclusões

A queda na aplicação de recursos públicos vai de encontro à lógica do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 15, que visa “combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”. A análise evidencia uma inflexão em uma política pública que tende a necessitar de acompanhamento constante, em face da complexidade do fenômeno enfrentado.

Referências

BRASIL. Portal do Orçamento Federal. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/painelorcamento/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo Políticas Públicas para Convivência com o Semiárido. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2019/area_16.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.



REALIZAÇÃO



**Desertificação no semiárido e atuação do controle externo:
um recorte da auditoria de políticas públicas para convivência
com o semiárido**

AUTOR

Victor Rafael Fernandes Alves

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Graduado em Tecnologia do Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/4223566686955579>. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-1233-4051>.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

"Tribunais de Contas: República, Democracia, Governança e Sustentabilidade"

EIXO 2 – INDÚSTRIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Aquisições Sustentáveis de TI no TCE-PE

Sustainable IT acquisitions at TCE-PE

Francisco José Almeida de Oliveira
Ricardo Jorge Veras Beltrão

Introdução

A aquisição de equipamentos de Tecnologia da Informação (TI) na administração pública representa uma atividade estratégica, capaz de impactar diretamente a eficiência dos serviços prestados à sociedade. Nesse contexto, torna-se fundamental o estabelecimento de critérios e políticas claras que orientem esse processo, garantindo que as compras públicas atendam de maneira eficaz às necessidades operacionais dos órgãos (figura 1), ao mesmo tempo em que promovam a sustentabilidade e a economicidade (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Figura 1 – Selos de atendimento às necessidades operacionais visando à sustentabilidade



Fonte: Os autores, a partir do software CREART (2025).

Objetivos

O objetivo deste trabalho foi desenvolver normas internas que descrevam e embasem critérios de sustentabilidade a serem utilizados nos termos de referência para aquisição de servidores e estações de trabalho. Os critérios elencados devem ser embasados em boas práticas de mercado e atender a normas ambientais. O desafio é estabelecer critérios que respeitem os quesitos de sustentabilidade e que, ainda assim, mantenham competitividade e propiciem compras economicamente vantajosas para a Administração Pública.

Método

Foram realizadas pesquisas em sites de grandes fabricantes e verificado se os equipamentos mais atuais atendem a critérios ambientais, representados por selos reconhecidos pelo mercado. Além disso, foi pesquisado o tempo de vida médio de equipamentos de TI, com estudo comparativo de histórico de uso e descarte dos mesmos no parque computacional do Tribunal de Contas de Pernambuco. Adicionalmente ao trabalho, foram realizados estudos e pesagem de embalagens utilizadas para transporte dos equipamentos para que as mesmas fossem incluídas nos critérios de aquisição e descarte. Por último, foi realizada consultoria com o Gartner, que chancelou os achados obtidos em pesquisas e ainda adicionou a informação de que o maior impacto da pegada de carbono dos equipamentos não está em seu uso, manutenção ou descarte, mas, sim, em sua produção.

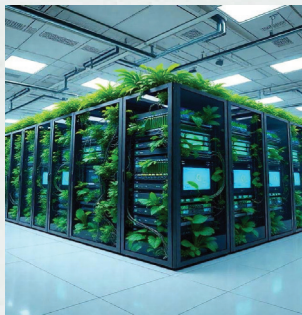
Resultados

Foi elaborada norma computacional com critérios de compras sustentáveis baseadas em selos ecologicamente corretos, incluindo acessórios e caixas de armazenamentos e transporte. Essa norma computacional está em fase de aprovação para ser disponibilizada no site do TCE-PE.

A resolução que dispõe sobre o uso de recursos de TI no Tribunal foi revisada para abarcar os critérios de sustentabilidade e uso mais racional. As novas diretrizes de descarte e doação de equipamentos foram alinhadas com a Gerência de Material e Patrimônio do TCE-PE.

Foi elaborado um documento com o descritivo e proposta de renovação do parque computacional, baseado no tempo médio de uso dos equipamentos, permitindo que os mesmos possam ser doados e reaproveitados por outros órgãos da Administração Pública, mantendo o Tribunal com equipamentos que atendam aos critérios de sustentabilidade mais atuais e diminuindo progressivamente a pegada de carbono resultante de sua produção. Essas ações permitem que o parque computacional se torne mais verde (figura 2).

Figura 2 – Representação simbólica de um parque computacional verde



Fonte: Os autores, a partir do software CREART (2025).

Conclusões

Existem muitos selos conhecidos de mercado que já exigem importantes critérios de sustentabilidade, sem restringir, no entanto, a competitividade nas aquisições públicas. Contudo, ainda existem muitos fornecedores com equipamentos que ainda não estão no mais alto padrão de aderência aos critérios sustentáveis e que ainda solicitam permissividade nos certames. Por esse motivo, os termos de referência precisam ser bem claros sobre as exigências para não atrapalhar os processos de aquisição. Ainda existe uma carência de selos e certificados para empresas de software, o que deixa os órgãos à mercê dos termos de autodeclaração que os fornecedores devem apresentar durante os processos licitatórios.

Referências

OLIVEIRA, B. C. S. C.; SANTOS, L. M. L. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública*, vol. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

REALIZAÇÃO



Aquisições sustentáveis de TI no TCE-PE

AUTORES

Francisco José Almeida de Oliveira

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

Ricardo Jorge Veras Beltrão

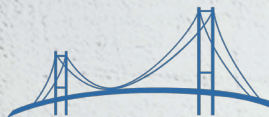
Pós-Graduado em Planejamento e Gestão Organizacional (FCAP/UPE, 1997). Bacharel em Ciência da Computação (UFPE, 1995). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Chefe da Gerência de Infraestrutura de TI (GITI).

SEÇÃO II

PÔSTERES

Parte III

Governança,
Justiça e Cooperação
Institucional



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

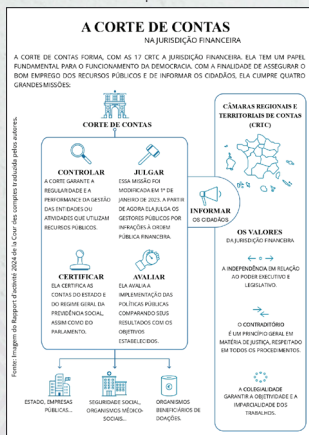
“Tribunais de Contas: República, Democracia, Governança e Sustentabilidade” EIXO 4 – GOVERNANÇA, JUSTIÇA E COOPERAÇÃO

Julgar o que Importa:
O Novo Regime de Responsabilidade Financeira Francês e suas Reflexões para os Tribunais de Contas do Brasil
Juger ce qui importe:
Le nouveau régime de responsabilité financière français et ses réflexions pour les Cours des Comptes du Brésil

Gabriela Flávia Ribeiro Mendes
Heitor Silveira Freitas

Introdução

O Novo Regime de Responsabilidade Financeira dos Gestores Públicos (RFGP) francês, criado em 2022, rompeu com a lógica centenária de julgamento sistemático de contas e passou a exercer a função de julgamento apenas nos casos de infrações às normas financeiras que resultem em prejuízo relevante ao erário. A reforma integrou as antigas competências sancionadoras da *Cour de Discipline Budgétaire et Financière à Cour des Comptes*, criando uma câmara especializada, *Chambre du Contentieux*, e assegurando o contraditório e duplo grau de jurisdição com a criação da *Cour d'Appel Financière*. Paralelamente, a auditoria financeira — já consolidada na França pela certificação das contas do Estado — foi mantida e fortalecida como função não jurisdicional. O contraste com os tribunais de contas brasileiros, que priorizam o julgamento sistemático de contas e a emissão de pareceres prévios sem auditoria financeira, motivou este estudo comparativo.



Objetivos

Descrever a arquitetura normativa e institucional do novo Regime de Responsabilidade Financeira dos Gestores Públicos francês, compará-la ao modelo brasileiro de controle externo — que combina auditoria e julgamento sistemático de contas —, avaliar os efeitos da certificação das contas públicas sobre transparência e *accountability* e, por fim, levantar reflexões sobre a adoção de um sistema de responsabilização mais seletivo, materialmente relevante e sustentado em auditorias financeiras conforme as ISSAIs (INTOSAI).

Método

Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, fundamentada em fontes bibliográficas e documentais, nacionais e estrangeiras. Foram analisados marcos normativos, relatórios institucionais e literatura especializada sobre jurisdição financeira, com ênfase no novo regime francês. A abordagem comparada permitiu identificar inovações institucionais nas interações entre funções de auditoria, avaliação e julgamento e extrair reflexões para o aprimoramento do modelo brasileiro de controle externo.

Resultados

A reforma encerrou o antigo regime pessoal-pecuniário: o julgamento anual de todos os contadores foi abolido, e as competências da CDBF foram absorvidas pela *Cour des Comptes*. Instaurou-se a *Chambre du Contentieux*, dotada de independência e duplo grau, que julga apenas faltas graves de gestão com dano financeiro quantificado. Comparado ao modelo brasileiro, o filtro de materialidade tem o potencial de reduzir o volume processual, elevar a recuperação de valores e reforçar a função pedagógica das sanções, bem como oportunizar ganhos de qualidade na realização de auditoria financeira e na responsabilização.

Indicador	2024	2023	2022	2021*
Pessoal total	1821	1808	1812	1810
Relatórios publicados	1313	1298	1117	1362
Orçamento (M €)	256	248	237	218
Montante suscetível de controle (M €)	1.670.000	1.607.000	1.536.000	—
Relatórios ao Parlamento	14	9	16	12
Audições parlamentares	83	68	49	71
Temas de controle (consultas cidadãs)	31	28	6	—
Recomendações implementadas	74%	70%	74%	77%
Julgamentos / Acórdãos	—	—	—	1679

Conclusões

O RFGP inaugura um novo paradigma para instituições superiores de controle com funções jurisdicionais, com um modelo mais qualificado de responsabilização financeira, ao priorizar condutas com efetivo impacto sobre o erário e ao assegurar garantias fundamentais aos gestores. Para os tribunais de contas do Brasil, migrar de um paradigma de “julgamento em massa” para um modelo orientado a risco — suportado por auditorias de qualidade e pela certificação de contas governamentais — pode: melhorar a credibilidade dos pareceres prévios; liberar recursos para auditorias de desempenho e avaliação de políticas públicas; alinhar-se às boas práticas da INTOSAI e aos princípios constitucionais do controle. Em uma frase: julgar menos e auditar mais, focando no que realmente afeta o erário, talvez seja o caminho para um controle externo mais relevante e efetivo.

Referências

MEENDES, G. F. R.; FREITAS, H. S. Julgar o que importa: o novo Regime de Responsabilidade Financeira dos Gestores Públicos (RFGP) e suas reflexões para os Tribunais de Contas do Brasil. *Revista Brasileira de Auditoria do Setor Público*, Instituto Rui Barbosa, vol. 1, n. 1, edição especial, jul./dez. 2025. Brasília: IRB, 2025. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/revista-brasileira-de-auditoria-do-setor-publico-instituto-rui-barbosa.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

REALIZAÇÃO



Julgar o que importa: o novo regime de responsabilidade financeira francês e suas reflexões para os tribunais de contas do Brasil

AUTORES

Gabriela Flávia Ribeiro Mendes

Mestre em Direito, Gestão e Governança dos Sistemas Financeiros Públicos pela Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCMBA).

Heitor Silveira Freitas

Contador. Especialista em Auditoria Financeira. Mestre em Contabilidade. Possui mais de 16 anos de experiência na área de Auditoria, sendo os últimos nove dedicados à Auditoria Financeira. Atuou como Supervisor de Auditorias em órgãos como o Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa e Balanço Geral da União (BGU). Atualmente, supervisiona auditorias no *Board of Auditors* das Nações Unidas.



IV Congresso Internacional
dos Tribunais de Contas

**"Tribunais de Contas: República, Democracia,
Governança e Sustentabilidade"**

**EIXO 4 – GOVERNANÇA, JUSTIÇA E COOPERAÇÃO: ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes e
ODS 17 – Parcerias e meios de implementação**

A Ouvidoria como Vetor de Cidadania no Contexto Amazônico

The ombudsman's office as a catalyst of citizenship in the Amazon context

Mario Manoel Coelho de Mello

Jessica Natasha Jacquiminouth Aires Marinho

Imagem 1 – Registros fotográficos da ação realizada no município de Benjamin Constant.

Introdução

O fortalecimento das ouvidorias públicas representa uma estratégia essencial para o fomento do controle social e da cidadania. A complexa realidade Amazônica, com barreiras geográficas, sociais e estruturais, exige das ouvidorias locais iniciativas inovadoras para garantir participação cidadã e aproximação com a sociedade. Grande parte do estado é coberta por extensas florestas e cortada por rios que, em muitos casos, são as únicas vias de acesso a diversos municípios. Essas condições tornam o transporte por estradas restrito e, muitas vezes, inviável. Além disso, as variações sazonais no nível dos rios, como as cheias e vazantes, impactam diretamente a navegabilidade, dificultando ainda mais o acesso a determinadas localidades. O **Projeto Ouvir Amazonas** é uma iniciativa da Ouvidoria do TCE-AM que visa interiorizar a cultura da escuta qualificada, enfrentando as barreiras geográficas, indo até os municípios e capacitando servidores municipais para a estruturação e aprimoramento de ouvidorias públicas. A atuação efetiva da Ouvidoria nesse projeto, especialmente nos municípios de difícil acesso, como Benjamin Constant, exemplifica como a escuta qualificada pode contribuir para o aprimoramento da gestão pública e promoção do controle social.

Mapa 1 – Distância entre Benjamin Constant e Manaus, comparando com a distância entre Rio de Janeiro e Porto Alegre



Dados do Google Maps 2022
Fonte: <https://tiny.cc/cm9wkuwddw20220727> (tudo isso para a história e a história de uma paisagem no rio amazônico)

Objetivos

- Fomentar o protagonismo do cidadão amazônida no exercício do controle social.
- Fortalecer a atuação da ouvidoria como instrumento de cidadania participativa e controle social.
- Garantir o acesso democrático à ouvidoria em municípios de difícil acesso do estado do Amazonas.
- Contribuir para uma gestão pública mais transparente, eficiente e participativa.

Método

O referido projeto é desenvolvido em duas etapas. A primeira consiste na realização de uma capacitação presencial (20 horas) com foco na estruturação e aperfeiçoamento das ouvidorias municipais, destinada a servidores indicados pelas prefeituras, câmaras e administração indireta municipal, conduzida pela equipe da Ouvidoria do TCE-AM, com aulas expositivas, estudos de caso e atividades práticas voltadas à implementação das ouvidorias, com base na Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos (BRASIL, 2017). Ao final, é aplicada uma avaliação de múltipla escolha com nota mínima de 7,0 para obtenção do certificado. A segunda etapa consiste no monitoramento (Google Classroom e visita *in loco*), visando consolidar o conhecimento adquirido e o cumprimento das metas estabelecidas.

Resultados

O resultado da primeira ação do projeto em 2025, realizada em Benjamin Constant, foi a capacitação efetiva de 45 participantes (servidores dos municípios de Benjamin Constant e de Atalaia do Norte). Na ocasião, também foram entregues apostilas, cronogramas de atividades e legislações necessárias à implementação e aprimoramento das ouvidorias. A consolidação dos aprendizados será acompanhada na segunda etapa, prevista para ocorrer 90 dias após a realização da primeira, incluindo análise documental, escuta dos servidores e elaboração de plano de ação para nortear as atividades de cada ouvidoria participante.



Fonte: Arquivos da Ouvidoria do TCE-AM

Um dos desafios no contexto amazônico é o deslocamento extremamente difícil. A exemplo, entre Manaus e Benjamin Constant não há ligação terrestre direta, sendo a principal opção o transporte fluvial, que pode levar de 31 horas (lança rápida) a sete dias (barco tradicional).

Conclusões

A atuação da Ouvidoria do TCE-AM demonstra que é possível superar os desafios geográficos e culturais da Amazônia por meio de escuta qualificada, itinerância cidadã e inovação institucional. Acreditamos que o Projeto Ouvir Amazonas possibilita que as ouvidorias municipais possam se destacar como exemplos de governança participativa, em que a voz do cidadão não apenas é ouvida, mas se torna uma impulsionadora da melhoria contínua dos serviços públicos, do desenvolvimento sustentável, do acesso à justiça para todos e da construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

Referências

BRASIL. Lei nº 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, Brasília, DF, Seção 1, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

REALIZAÇÃO



A ouvidoria como vetor de cidadania no contexto amazônico

AUTORES

Mario Manoel Coelho de Mello

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), onde foi sucessivamente Presidente da Primeira Câmara Deliberativa, Presidente da Segunda Câmara Deliberativa, Ouvidor-Geral, Vice-Presidente e Presidente (2020/2021). Atualmente, é Ouvidor da Corte (2024/2025) e Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional do Instituto Rui Barbosa (IRB). Já recebeu as diversas distinções, dentre elas: a Medalha do Mérito Rui Barbosa, outorgada pelo IRB; a Medalha de Honra ao Mérito Desembargador Décio Erpen, outorgada pelo Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil; o título de Cidadão do Amazona, outorgado pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM); a Medalha de Ouro Cidade de Manaus, outorgada pela Câmara de Vereadores de Manaus (CMM); a Medalha do Mérito Acadêmico, outorgada pela Escola Superior da Magistratura do Amazonas (ESMAM); o título de Amante da Amazônia, outorgado pela Academia de Letras, Ciências e Artes do Amazonas (ALCEAR); e o título de Sócio Honorário da Academia de Ciências e Letras Jurídicas do Amazonas (ACLJA). Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário Euro Americana (UNIEURO) e em Química pela Universidade Federal do Amazonas. Mestrado em Ciência Política pelo mesmo UNIEURO. Especializou-se em Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) e em Gestão de Políticas Públicas.

Jessica Natasha Jacquiminouth Aires Marinho

Servidora da Secretaria de Estado de Educação e Desporto do Amazonas (SEDUC-AM), atualmente cedida ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) desde 2021. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e em Tecnologias Educacionais pela Faculdade Estácio. Especializada em Neuropsicopedagogia e Novas Aprendizagens (Faculdade Martha Falcão), em Neurociência do Desenvolvimento Humano (Faculdade La Salle), além de MBA em Gestão do Conhecimento e Educação Corporativa (Faculdade Estácio).

VÍDEOS



O marco de medição dos tribunais de contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

(Conselheira-Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul)

Camila Parente Almeida

(Procuradora junto ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro)

<https://youtu.be/GSWOTTtNTfg>



A prescrição no âmbito das cortes de contas à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF): um estudo de caso do Mandado de Segurança nº 40.007/DF

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Juliana da Costa Nascimento

(Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará)

<https://youtu.be/ZAjC1kowCY4>



Controle externo na liquidação de empresas estatais: a atuação do TCE-SC como indutor de governança, responsabilidade pública e fomento à Agenda 2030

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Azor El Achkar

(Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina)

<https://youtu.be/-3f4fCzX2Ds>



Governança de dados e criação de valor no ecossistema dos tribunais de contas brasileiros

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Felipe Fonseca Salerno

(Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo)

Fernanda Fonseca Salerno

(Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul)

<https://youtu.be/PW9wsqqsDF8>



Ação fiscalizatória da educação para as relações étnico-raciais nos municípios brasileiros: uma experiência do TCM/BA no monitoramento da implementação do art. 26-A da LDB

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Vitor Maciel dos Santos

(Auditor de Controle Externo e Diretor Técnico no TCM-BA)

Jumara Novaes Sotto Maior

(Membro do Conselho Municipal de Educação 1994-1996 e do Conselho Estadual de Educação 1998-2004)

<https://youtu.be/D8ujBjdMfSw>



Da promoção da saúde mental nos municípios do Estado do Piauí

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Flora Izabel Nobre Rodrigues

(Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Piauí)

Benigno Núñez Novo

(Servidor do Tribunal de Contas do Estado do Piauí)

<https://youtu.be/TtIW3Wko2wU>



Observatório de Políticas Públicas do TCE/BA: uma proposta para instrumentalização do controle social

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Pamela Barbosa Engel

(Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado da Bahia)

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

(Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia)

<https://youtu.be/YkIRVRsxZOk>



Mapeamento da transparência dos planos de logística sustentável nos tribunais de contas do Brasil

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Ana Carolina Chaves Machado de Moraes

(Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco)

Fagner José Coutinho de Melo

(Professor Associado da Universidade de Pernambuco e Pesquisador no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)

<https://youtu.be/tKe8TkDVVtU>



Julgar o que importa: o novo regime de responsabilidade financeira francês e suas reflexões para os tribunais de contas do Brasil

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Gabriela Flávia Ribeiro Mendes

(Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCMBBA)

Heitor Silveira Freitas

(Supervisor de Auditorias em órgãos como o Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa e Balanço Geral da União - BGU)

<https://youtu.be/XTCurfixhCw>



A ouvidoria como vetor de cidadania no contexto amazônico

Trabalho publicado na *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2025.

Mario Manoel Coelho de Mello

(Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas)

Jessica Natasha Jacquiminouth Aires Marinho

(Servidora no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas)

<https://youtu.be/H4LYZPW8Os>

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES

A *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas – RCITC*, publicação bial, destina-se ao incentivo e ao aprimoramento da produção científica dos eventos do sistema de controle externo, promovendo o diálogo e o intercâmbio de ideias entre servidores, membros dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas e está estruturada em 2 (duas) Seções: a Seção I é dedicada aos artigos técnicos e acadêmico-científicos e a Seção II é dedicada aos pôsteres (resultantes de trabalhos auditorias, estudos de casos, relatos de experiências, metodologias e boas práticas adotadas no âmbito dos Tribunais de Contas).

As propostas de artigos para edição na revista poderão ser encaminhadas no formato eletrônico para o seguinte *e-mail*: comissao.cientifica.citc@atrimon.org.br. Os trabalhos deverão ser acompanhados dos seguintes dados: nome do autor, sua qualificação acadêmica e profissional, endereço completo, telefone e *e-mail*.

Os textos para publicação na *RCITC* deverão ser inéditos e para publicação exclusiva. Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos.

A revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer original recebido, de acordo com as recomendações do seu corpo editorial, como também o direito de propor eventuais alterações.

Os trabalhos deverão ser redigidos em formato Word, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento simples. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4 e as margens devem ter espaçamentos superior (3 cm), esquerda (2 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm). Número médio entre 10 (dez) e 20 (vinte) páginas.

Os textos devem ser revisados, além de ter sua linguagem adequada a uma publicação editorial científica. A escrita deve obedecer às novas regras ortográficas em vigor desde a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a partir de 1ª de janeiro de 2009. As citações de textos anteriores ao Acordo devem respeitar a ortografia original.

Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai).

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, contendo: título do artigo (na língua do texto e em inglês), nome do autor, filiação institucional, qualificação acadêmica e profissional, resumo do artigo, de até 250 palavras (na língua do texto e em inglês – Abstract), palavras-chave, no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – Keywords), sumário do artigo, epígrafe (se houver), texto do artigo e referências. O autor deverá fazer constar, no final do artigo, a data e o local em que foi escrito o trabalho de sua autoria.

RCITC **Revista Científica do** Congresso Internacional dos Tribunais de Contas

SEÇÃO I – ARTIGOS

Parte I – Políticas Públicas e Direitos Fundamentais

Análise da efetividade da gestão educacional nos municípios amapaenses: uma abordagem entre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Carina Baia Rodrigues, Juliano Vargas

Implementação da BNCC em creches públicas: desafios práticos e oportunidades para o controle externo
Diego Henrique Moraes Maciel

Avaliação da Política de Saúde Materno-Infantil em Goiás: o papel indutor do Tribunal de Contas no avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Isadora Ayres Arantes de Paiva, Gláucia Renata de Sousa

Eficiência do Projeto Lean nas Emergências na rede hospitalar do SUS: uma análise empírica utilizando DEA-SBM e Índice de Malmquist
Sinézio Fernandes Maia, Marcio Fernando Sueth da Silva

Auditoria em políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás: uma análise de sua efetividade
Valdo de Sousa Filho, Cristiane Kerches da Silva Leite

Parte II – Desenvolvimento Sustentável, Economia e Inovação

A contribuição dos Tribunais de Contas brasileiros à política de saneamento básico do país: uma análise de conteúdo das auditorias operacionais realizadas
Raquel Serruya Elmescahy, Daniel Mello

O marco de medição dos Tribunais de Contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas
Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Camila Parente Almeida

Direito e controle: as compras públicas e a justiça social
Reginaldo Parnow Ennes, Alberto Barreto Goerch

A governança de concessões e parcerias público-privadas na era digital: a tecnologia *blockchain* como instrumento de segurança jurídica e eficiência executória
Felipe Melo de Barros Souto

Parte III – Governança, Justiça e Cooperação Institucional

Governança de dados e inteligência de controle externo: a Resolução Atricon nº 001/2025 e o potencial da IA na produção de conhecimento estratégico (ODS 16)
Fernanda Camila De Carli

Consensualismo com responsabilidade nos Tribunais de Contas: entre incentivos e integridade
Thiago Maciel de Aguiar

A prescrição nos Tribunais de Contas e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um estudo de caso do Mandado de Segurança nº 40.007/DF
Juliana da Costa Nascimento

Controle externo na liquidação de empresas estatais: a atuação do TCE-SC como indutor de governança, responsabilidade pública e fomento à Agenda 2030
Azor El Achkar

Tribunais de Contas e o ODS 16: repensando o processo de controle externo
Crislayne Cavalcante

Governança de dados e criação de valor no ecossistema dos Tribunais de Contas brasileiros

Felipe Fonseca Salerno, Fernanda Fonseca Salerno

Tribunais de Contas e a Agenda 2030: potencial e desafios para adoção do Modelo de Auditoria dos ODS (ISAM) no Brasil

Gustavo Henrique de Faria, Heloisa Helena Antonacio M. Godinho

Remuneração variável nas contratações públicas segundo a Lei nº 14.133/2021
Robinson Cristiano Sousa Lopes

Controle externo, educação midiática e letramento institucional como fatores de enfrentamento à desinformação e de fortalecimento da democracia

Cezar Miola, Priscila Pinto de Oliveira

A objetivação dos critérios de merecimento para formação de listas triplíces nos Tribunais de Contas: análise da experiência do TCE-RN

Ronald Medeiros de Moraes, Paulo Roberto Chaves Alves

SEÇÃO II – PÔSTERES

Parte I – Políticas Públicas e Direitos Fundamentais

Ação fiscalizatória da educação para as relações étnico-raciais nos municípios brasileiros: uma experiência do TCM/BA no monitoramento da implementação do art. 26-A da LDB

Vitor Maciel dos Santos, Jumara Novaes Sotto Maior

Avaliação de políticas públicas segundo a NBASP 9020: desafios e dificuldades da avaliação *ex ante* de política pública realizada pelo TCE-GO

João Pedro Moraes de Souza, Valter Mario Canedo Filho

Da promoção da saúde mental nos municípios do estado do Piauí

Flora Izabel Nobre Rodrigues, Benigno Núñez Novo

Observatório de políticas públicas do TCE/BA: uma proposta para instrumentalização do controle social

Pamela Barbosa Engel, Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

Avaliação da eficácia e da eficiência das ações governamentais em prol da erradicação da violência contra as mulheres no município de Palmas/TO

Jaryd Matias Cardoso, Severiano José Costandrade de Aguiar

Observatório de Políticas Públicas do TCE-GO: inovação e transparência no controle social

Michely Bonsolito Barbosa, Isadora Ayres Arantes de Paiva

Parte II – Desenvolvimento Sustentável, Economia e Inovação

Mapeamento da transparência dos planos de logística sustentável nos tribunais de contas do Brasil

Ana Carolina Chaves Machado de Moraes, Fagner José Coutinho de Melo

Índice de maturidade em sustentabilidade no TCE-PA: avaliação e caminhos para o desenvolvimento sustentável

Alessandro Brito de Sousa, Izabelle Santos Guimarães Frazão de Sousa

Desertificação no semiárido e atuação do controle externo: um recorte da auditoria de políticas públicas para convivência com o semiárido

Victor Rafael Fernandes Alves

Aquisições sustentáveis de TI no TCE-PE

Francisco José Almeida de Oliveira, Ricardo Jorge Veras Beltrão

Parte III – Governança, Justiça e Cooperação Institucional

Julgar o que importa: o novo regime de responsabilidade financeira francês e suas reflexões para os tribunais de contas do Brasil

Gabriela Flávia Ribeiro Mendes, Heitor Silveira Freitas

A ouvidoria como vetor de cidadania no contexto amazônico

Mario Manoel Coelho de Mello, Jessica Natasha Jacquiminouth Aires Marinho

VIDEOS



Conheça a
**Plataforma FÓRUM de
Conhecimento Jurídico®**

forumconhecimento.com.br/conheca



FÓRUM
CONHECIMENTO

ISSN: 3086-1500



9 773086 150006