RTTC

REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

ISSN: 2237-3187 e-ISSN: 2238-6750
v. 8, n. 1 (2026)

Edição Especial

Realização
Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Apoio Institucional
TCEMG
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Salvador-BA | p. 1-656 | ISSN: 2237-3187 e- ISSN: 2238-6750
Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC

Revista Técnica dos
Tribunais de Contas

RTTC

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

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo
Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB)
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão (IRB)
Conselheiro Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas (IRB)
Presidente do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento (IRB)
Conselheiro do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União (TCU)

Conselheiro Ivan Lelis Bonilha
Vice-presidente de Desenvolvimento Institucional (IRB)
Vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni
Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento (IRB)
Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Conselheiro Inácio Magalhães Filho
Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento (IRB)
Desembargador Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Conselheira Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho
Vice-presidente do Tribunal de Contas do Tocantins

Adriana Portugal
Presidente do IBRAOP

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

Edmar Camata
Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI)

Crislayne Cavalcante
Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)

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

COMISSÃO EDITORIAL DA REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

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

LISTA DE AVALIADORES DESTA EDIÇÃO

Francisco Wilson Ferreira da Silva
Doutorado em Administração e Controladoria / Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil

Gleison Mendonça Diniz
Pós-doutorado em Administração e Controladoria / Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil
Doutorado em Administração de Empresas / Universidade de Fortaleza, Unifor, Brasil

Humberto Conceição Moraes
Mestrado em Direito, Governança e Políticas Pública / Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil

Luciano Chaves de Farias
Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania / Universidade Católica de Salvador, UCSal, Brasil

Dados internacionais de Catalogação na Fonte

R454 Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. / Instituto Rui Barbosa. – Vol. 08, n. 1 (maio/2026, Edição Especial). - Brasília : IRB, 2026.

Bianual (2010-)
652 p.
ISSN: 2237-3187
e- ISSN: 2238-6750

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

CDU 342.9

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

2026
Instituto Rui Barbosa

Edifício ION. SGAN 601, Bloco H, Sala 50/71, Térreo - Asa Norte, Brasília - DF.
CEP: 70.830-018
Subsede: Edfício Cons. Joaquim Batista Neves, 495, Plataforma 05, Avenida 4. Centro Administrativo da Bahia - CEP: 41.745-002 - CAB. Salvador/BA.

www.irbcontas.org.br

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

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

Organização
Instituto Rui Barbosa (IRB)

Apoio Técnico
Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA
Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG

Consultoria Editorial, Revisão e Normalização Técnica
Carla Honorato
Publideias Serviços Editoriais e Consultoria

Revisão linguística
Juan Alves
Publideias Serviços Editoriais e Consultoria

Projeto Gráfico e Diagramação
João Victor Souza Dourado
Publideias Serviços Editoriais e Consultoria

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB) – BIÊNIO 2026/2027

Presidente
Inaldo da Paixão Santos Araújo
Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Vice-presidente de Auditoria
Cristiana de Castro Moraes
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão
Edilberto Carlos Pontes Lima
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Vice-presidente de Desenvolvimento Institucional
Ivan Lelis Bonilha
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Vice-presidente de Relações Institucionais
Reginaldo Parnow Ennes
Tribunal de Contas do Estado do Amapá

Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas
Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Primeiro Secretário
Luis Fabian Barbosa
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Segundo Secretário
José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Tesoureiro
Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço
Tribunal de Contas do Estado do Amapá

Conselho Fiscal
Cilene Lago Salomão
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

Estilac Martins Rodrigues Xavier
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Fernando Ribeiro Toledo
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

Inácio Magalhães Filho
Tribunal de Contas do Distrito Federal

Patrícia Lúcia Mendes Saboya
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Suplentes do Conselho Fiscal
Carlos Thompson Costa Fernandes
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Celmar Rech
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Flavio Kayatt
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Luiz Eduardo Cherem
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Wilber Coimbra
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Relações Institucionais
Antonio José Costa de Freitas Guimarães
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Para

Francisco José Brito Bezerra
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

Gilberto Pinto Monteiro Diniz
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Marco Peixoto
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Ranilson Brandão Ramos
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Desenvolvimento Institucional
Alexandre Postal
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

André Clemente Lara de Oliveira
Tribunal de Contas do Distrito Federal

Domingos Augusto Taufner
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

José Nei Alberton Ascari
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Ensino, Pesquisa e Extensão
Felipe Galvão Puccioni
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Onélia Leite
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Ricardo Ezequiel Torres
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Saulo Marques Mesquita
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Auditoria
Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Naluh Maria Lima Gouveia
Tribunal de Contas do Estado do Acre

Ronaldo Nascimento de Sant'Anna
Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia

Severiano José Costandrade de Aguiar
Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

Desenvolvimento e Políticas Públicas
Márcio Pacheco
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Rholden Botelho de Queiroz
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Rodrigo Siqueira Cavalcante
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

Rodrigo Melo do Nascimento
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes
Tribunal de Contas do Estado do Pará

Equipe Técnica
José Raimundo Bastos de Aguiar
Coordenador Geral

Cláudia Maria Rocha Colavolpe da Silva
Assessora Especial

Valter Luz Almeida
Gerente Financeiro

Victor Passos Santos
Assessor Jurídico

Elisa Dias Lucas
Assessora de Cooperação Técnica

Gustavo Miguel Quadros Vasconcellos Farias
Gerente de Planejamento e Administração

Luciano Chaves de Farias
Gerente de Políticas Públicas e Relações Institucionais

Wendel Régis Ramos
Assessor de Relações Internacionais

Iaisa Sampaio Lima
Gerente dos Programas de Capacitação

Edmilson Santos Galiza/Nilton Felicio
Gerentes de TI

Vanessa Aires
Chefe de Cerimonial

Gustavo Rozário Santana
Assessor de Comunicação

Izabelli Lima
Assessora Adjunta

Adriana Maria Pinheiro de Almeida
Assessora Adjunta

Assessoria Técnica
Laysa Damasceno do Espírito Santo
Luiz Humberto Castro de Freitas Filho
Carolina de Jesus Lima
Nathale Silva Lopes
Dialena Conrado
Gabriela de Araújo Dantas

SUMÁRIO

EDITORIAL....27
APRESENTAÇÃO....29

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS DESIGUALDADES: A ATUAÇÃO DO TCE/AP COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA....32
Alberto Barreto Goerch e Reginaldo Parnow Ennes

1 INTRODUÇÃO....33
2 DESIGUALDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO E AMAZÔNICO....34
3 O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS....36
4 A ATUAÇÃO DO TCE/AP NO ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES....39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS....41
REFERÊNCIAS....43

PARA ALÉM DO CONTROLE: TRIBUNAIS DE CONTAS, EDUCAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS....44
Antônio Carlos Coelho

1 INTRODUÇÃO....45
2 ESCOLA COMO ESPAÇO PÚBLICO, DISPUTA SIMBÓLICA E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO....46
3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: O CASO PPP E DAS ESCOLAS CÍVICO-MILITARES EM MINAS GERAIS....51
4 PARTICIPAÇÃO, RECONHECIMENTO E DISPUTAS SIMBÓLICAS: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS VOLTADAS À JUSTIÇA SOCIAL....60
5 CONCLUSÃO....65
REFERÊNCIAS....66

IMPACTO DO CRITÉRIO TÉCNICA E PREÇO EM EDITAIS DE CONCESSÃO DE SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E LIÇÕES PARA O CONTROLE EXTERNO....70
Antonio Felipe Oliveira Rodrigues e Azor El Achkar

1 INTRODUÇÃO....71
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA....73
3 METODOLOGIA....77
4 RESULTADOS EMPÍRICOS....82
5 DISCUSSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS RESULTADOS....84
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS....86
REFERÊNCIAS....88

CONTROLE EXTERNO E REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO EM PROJETOS DE URBANIZAÇÃO: LIÇÕES DO PROJETO NOVO MANÉ DENDÊ, EM SALVADOR (BA)....91
Aristides da Silva Batista, Maíra Oliveira Noronha, José Aurelino Costa Neto Karina Menezes Franco e Luiza Josefina Rego Ferreira

1 INTRODUÇÃO....92
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA....93
2.1 REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO: RISCO DE EMPOBRECIMENTO E SALVAGUARDAS MULTILATERAIS....94

2.2 CONTROLE EXTERNO ORIENTADO À EFETIVIDADE E À PREVENÇÃO DE DANOS 95
2.3 GOVERNANÇA DO REASSENTAMENTO E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA 95
3 METODOLOGIA 96
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO E ARRANJO INSTITUCIONAL 97
4.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE 98
4.3 CANAIS DE COMUNICAÇÃO E O ESCRITÓRIO SOCIAL 99
4.4 MODALIDADES DE COMPENSAÇÃO, CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E CASOS ESPECIAIS 99
5 CONTROLE EXTERNO EM AÇÃO: ACHADOS, BOAS PRÁTICAS E TRAJETÓRIA DE APRIMORAMENTO 101
5.1 ARQUITETURA DA AUDITORIA E MARCO NORMATIVO APLICADO 101
5.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS 102
5.3 EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA E AUDITORIA DE AQUISIÇÕES 103
5.4 BOAS PRÁTICAS DOCUMENTADAS PELA AUDITORIA 103
5.5 A DUPLA CAMADA NORMATIVA E O VALOR AGREGADO DO CONTROLE EXTERNO 105
6 AGENDA INSTITUCIONAL PARA TRIBUNAIS DE CONTAS EM AUDITORIAS DE REASSENTAMENTO 105
6.1 CONSOLIDAÇÃO DA AUDITORIA CONTÍNUA E ORIENTATIVA 106
6.2 INCORPORAÇÃO DAS SALVAGUARDAS MULTILATERAIS AOS CRITÉRIOS DE AUDITORIA 106
6.3 AUDITORIA DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E DOS SISTEMAS DE RECLAMAÇÕES 106
6.4 AUDITORIA DE PREÇOS, BDI E DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA 106
6.5 INDICADORES DE EFETIVIDADE SOCIAL E AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO 107
6.6 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PUBLICIDADE DOS ACHADOS 107
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 107
REFERÊNCIAS 109

INTEGRAÇÃO DE PEQUENAS CIDADES AO CONCEITO DE CIDADES INTELIGENTES: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO 112

Claiton Souza Cavalcante e Bianca Auxiliadora Silva Tagliari Marquetti

1 INTRODUÇÃO 113
2 REFERENCIAL TEÓRICO 114
2.1 EVOLUÇÃO CONCEITUAL E DEFINIÇÕES CLÁSSICAS 114
2.2 A CRÍTICA AO SOLUCIONISMO TECNOLÓGICO 115
2.3 O *FRAMEWORK* MULTIDIMENSIONAL: TECNOLOGIA, PESSOAS E INSTITUIÇÕES 115
2.3.1 Dimensão tecnológica 116
2.3.2 Dimensão humana 116
2.3.3 Dimensão institucional 116
2.3.4 Implicações do *framework* integrado 116
2.4 SÍNTESE CRÍTICA E IMPLICAÇÕES PARA PEQUENAS CIDADES 116
2.5 PEQUENAS CIDADES: CARACTERIZAÇÃO E DESAFIOS ESPECÍFICOS 117
2.6 INFRAESTRUTURA, CONECTIVIDADE E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA 119
2.7 CAPITAL HUMANO, GOVERNANÇA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL 120
2.8 GOVERNANÇA DE DADOS, CIBERSEGURANÇA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA 121
3 METODOLOGIA 123
4 ESTUDOS DE CASO E ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO 124
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES 125
5.1 DA PRÁTICA À TEORIA: EXTRAÇÃO DOS DETERMINANTES A PARTIR DOS CASOS 126
5.1.1 Governança Colaborativa 126

5.1.2 Gestão baseada em dados 126
5.1.3 Capacitação e retenção de servidores 127
5.1.4 Segurança da informação e conformidade legal 127
5.1.5 Planejamento orçamentário sustentável 127
5.2 INTERPRETAÇÃO GERAL DOS ACHADOS 128
5.3 FATORES DETERMINANTES PARA O SUCESSO DAS INICIATIVAS 128
5.4 BARREIRAS OBSERVADAS 130
5.5 IMPACTOS MENSURÁVEIS E INDICADORES 130
5.6 DISCUSSÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS 130
6 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS 131
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 132
REFERÊNCIAS 133

CONTROLE PREVENTIVO DE IRREGULARIDADES AMBIENTAIS NOS LICENCIAMENTOS DE DATA CENTERS PELOS TRIBUNAIS E MINISTÉRIO PÚBLICOS DE CONTAS: REPRESENTAÇÃO NO CASO MICROSOFT EM SÃO PAULO 138

Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Élida Graziane Pinto, Matheus Soares Kuskoski, Paulo de Tarso Silva Carvalho e Ruy Marcelo Alencar de Mendonça

1 INTRODUÇÃO 139
2 O DEVER CONSTITUCIONAL DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL 141
3 *DATA CENTERS* COMO ATIVIDADE POTENCIALMENTE CAUSADORA DE IMPACTO AMBIENTAL RELEVANTE 142
4 EXIGIBILIDADE DO EIA/RIMA PARA *DATA CENTERS:* CONSTRUÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL 147
5 CASO DOS *DATA CENTERS* DA MICROSOFT NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS 153
6 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS E RECOMENDAÇÕES 161
REFERÊNCIAS 163

O PROTAGONISMO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA: A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 166

Domingos Augusto Taufner e Karina Ramos Travaglia

1 INTRODUÇÃO 167
2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO 168
3 A REFORMA TRIBUTÁRIA INSTITUÍDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023 169
3.1 IVA DUAL (IBS E CBS) E IMPOSTO SELETIVO 170
3.2 PERÍODO DE TRANSIÇÃO 172
3.3 COMITÊ GESTOR DO IBS (CGIBS) 173
4 TRIBUNAIS DE CONTAS 174
4.1 O CONTROLE EXTERNO FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA 174
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 178
REFERÊNCIAS 179

EFEITO *FLYPAPER* NA ÁREA DA SAÚDE: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO 182

Elcio Pessoa de Souza e Paulo Sérgio Almeida-Santos

1 INTRODUÇÃO 183
2 METODOLOGIA 183
2.1 ANÁLISE DO EFEITO COMO COMPONENTE DA RECEITA 184

2.2 ANÁLISE DO EFEITO COM INTERAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS 185
2.3 ANÁLISE DO EFEITO COMO VARIÁVEL ADICIONAL DE NÍVEL 186
3 REFERENCIAL TEÓRICO 187
3.1 TEORIA DA ILUSÃO FISCAL E O EFEITO *FLYPAPER* 187
3.2 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS 188
3.3 EMENDAS PARLAMENTARES E A SAÚDE 189
4 RESULTADOS PRELIMINARES 190
4.1 RESULTADOS DA REGRESSÃO 192
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 199
REFERÊNCIAS 199

O PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DO TCE/PE (2023-2025): MODELO DE COOPERAÇÃO PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE 203

Fagner José Coutinho de Melo, Ana Cecília Câmara Bastos, Vilma Mendonça de Azevedo, Djalma Silva Guimarães Junior e Eryka Fernanda Miranda Sobral

1 INTRODUÇÃO 204
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 205
2.1 O PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS) COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA 205
2.2 A GESTÃO PÚBLICA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 207
2.3 SUSTENTABILIDADE EM TRIBUNAIS DE CONTAS 208
3 METODOLOGIA 209
4 RESULTADOS 211
4.1 O PLS DO TCE/PE 211
4.2 MAPEAMENTO DAS AÇÕES DO PLS-TCE/PE POR DIMENSÕES TEMÁTICAS E ODS 212
4.3 RESULTADOS DA EXECUÇÃO DO PLS-TCE/PE: ANÁLISE DAS ENTREGAS 219
4.4 ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS 221
4.5 DISCUSSÃO 223
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 225
REFERÊNCIAS 226

ALFABETIZAÇÃO NAS REDES MUNICIPAIS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 231

Felipe Fonseca Salerno, Jane de Araújo Baptista Belfort, Julia Sasso Alighieri e Rodrigo Reis Lobo de Rezende

1 INTRODUÇÃO 232
2 DESENVOLVIMENTO 233
3 METODOLOGIA 235
3.1 ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA MÚLTIPLA (ACM) 235
3.2 ANÁLISE E CARACTERIZAÇÃO DE CLUSTERS 237
3.3 ANÁLISE POR MUNICÍPIO 237
4 RESULTADOS 238
4.1 RESULTADOS DA ACM E HCPC 238
4.2 ANÁLISE POR MUNICÍPIO 242
5 DISCUSSÃO 243
6 CONCLUSÃO 244
REFERÊNCIAS 245

AGENDA 2030 E EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL EM SERGIPE: ANÁLISE DO IEGM-2023 E IMPLICAÇÕES PARA O CONTROLE EXTERNO 247

Gidel de Oliveira de Souza, Rômulo Lima Silva de Góis e Marcos Eduardo Zambanini

1 INTRODUÇÃO 248
2 REFERENCIAL TEÓRICO 250
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL ESTRATÉGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 250
2.2 O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM) 251
2.3 A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) 253
3 RESULTADOS 255
4 DISCUSSÃO 258
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 261
REFERÊNCIAS 262

CONTROLE EXTERNO, EFETIVIDADE E POLÍTICA TERRITORIAL: O PAPEL DO TCU NO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS NO BRASIL (2016-2023) 265

Giuseppe Forioni Bragaia

1 INTRODUÇÃO 266
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 267
2.1 DA GRAMÁTICA DO PAC À REPROGRAMAÇÃO INSTITUCIONAL DA INFRAESTRUTURA 268
2.2 ESTADO, FORMA SOCIAL, INSTITUIÇÕES E TERRITÓRIO 269
2.3 LINGUAGEM, ENUNCIAÇÃO E IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS NA POLÍTICA TERRITORIAL 271
3 MÉTODO DE PESQUISA 272
3.1 DELINEAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO 273
3.2 *CORPUS* DOCUMENTAL E BASES EMPÍRICAS 273
4 RESULTADOS DA PESQUISA 276
4.1 GOVERNANÇA DO PPI, SEGURANÇA JURÍDICA E GARANTIAS PÚBLICAS 276
4.2 SELETIVIDADE TERRITORIAL, INFRAESTRUTURA E DESIGUALDADE REGIONAL 278
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 281
5.1 CONTROLE EXTERNO, EFETIVIDADE E LIMITES ESTRUTURAIS DA AÇÃO INSTITUCIONAL 281
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 283
REFERÊNCIAS 285

O FUTURO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS, RESULTADOS E DESENVOLVIMENTO HUMANO 287

Guilherme Antonio Maluf, Catiane Peron

1 INTRODUÇÃO 288
2 TRIBUNAIS DE CONTAS E A TRANSIÇÃO PARA O CONTROLE-GUIA: ANTECIPAÇÃO DE PROBLEMAS, QUALIFICAÇÃO DAS DECISÕES PÚBLICAS E MITIGAÇÃO DE RISCOS 289
3 CONTROLE EXTERNO COMO GOVERNANÇA INDUTORA DO DESENVOLVIMENTO, DA CIDADANIA E DOS DIREITOS HUMANOS: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PANORAMA NACIONAL AO TCE/MT 289
4 AS COMISSÕES PERMANENTES COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO TCE/MT: A COPSPAS NA GERAÇÃO RESOLUTIVA DE RESULTADOS NA SEGURIDADE SOCIAL 290
5 CONCLUSÃO 291
REFERÊNCIAS 291

REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO POR DANO AO ERÁRIO NO TCU: REFLEXÕES PARA UM MODELO DECISÓRIO....293

Guilherme Moreira da Silva e Karin Kässmayer

1 INTRODUÇÃO....294
2 A RESPONSABILIZAÇÃO RESSARCITÓRIA POR DANO AO ERÁRIO: FUNDAMENTOS LEGAIS....296
3 A REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO....297
4 O ACÓRDÃO Nº 1.835/2024-TCU-PLENÁRIO....298
5 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU (2024-2026): FRAGMENTAÇÃO DECISÓRIA....300
6 PARÂMETROS DOGMÁTICOS PARA A APLICAÇÃO DA REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO: UMA VISÃO PROSPECTIVA....303
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS....307
REFERÊNCIAS....308

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y FISCALIZACIÓN EN SU DOBLE ASPECTO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL: HACIA UN MARCO DE GOBERNANZA DIFERENCIADO PARA LOS TRIBUNALES DE CUENTAS IBEROAMERICANOS....311

José Antonio Lemus Pacheco

1 INTRODUCCIÓN....312
2 METODOLOGÍA....313
3 LOS TRIBUNALES DE CUENTAS ANTE LA IA: NUEVO PARADIGMA, NUEVAS EXIGENCIAS....314
3.1 EXPERIENCIAS REGIONALES: AVANCES Y TENSIONES....314
3.2 EL RIESGO JURISPRUDENCIAL: LA IA EN PROCESOS DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES....315
4 LA FISCALIZACIÓN EN SU DOBLE ASPECTO COMO VARIABLE DETERMINANTE: EL CASO ILUSTRATIVO DE LA CCR DE EL SALVADOR....316
4.1 LA CCR DE EL SALVADOR COMO CASO ILUSTRATIVO....317
4.2 EL PUNTO DE ARTICULACIÓN CRÍTICO Y EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN....318
5 MARCO DE GOBERNANZA DIFERENCIADO PARA SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN DE DOBLE ASPECTO....318
5.1 NIVEL I: PRINCIPIOS PARA EL ASPECTO DE AUDITORÍA....318
5.2 NIVEL II: PRINCIPIOS PARA EL ASPECTO JURISDICCIONAL....319
5.3 NIVEL III: MECANISMO DE SEPARACIÓN ENTRE ASPECTOS....320
5.4 APLICABILIDAD A OTROS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN DE DOBLE ASPECTO EN LA REGIÓN....320
6 CONSIDERACIONES FINALES....321
REFERENCIAS....322

A PRESENÇA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA MUNDIAL: TENDÊNCIAS E TEMÁTICAS POR MEIO DE ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA....325

José Victor Machado Nascimento

1 INTRODUÇÃO....326
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA....327
3 METODOLOGIA....328
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES....330
4.1 PANORAMA GERAL DAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS....330
4.2 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA E AUTORAL....331
4.3 DOCUMENTOS E REFERÊNCIAS MAIS INFLUENTES....334
4.4 ESTRUTURA TEMÁTICA E ANÁLISE SEMÂNTICA....335

4.5 TENDÊNCIAS EMERGENTES E DINÂMICA DE PALAVRAS-CHAVE 340
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 343
REFERÊNCIAS 344

EMENDAS PARLAMENTARES E EQUIDADE NO FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL (2014-2024) 346

Kammilla Eric Guerra de Araújo e Reisoli Bender Filho

1 INTRODUÇÃO 347
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 348
3 MÉTODO DE PESQUISA 350
4 RESULTADOS 352
4.1 ANÁLISE DO PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL 352
4.2 ANÁLISE DO PERFIL DAS EMENDAS PARLAMENTARES DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL 358
5 DISCUSSÃO 366
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 369
REFERÊNCIAS 370

MESAS TÉCNICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA LEITURA À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO 374

Lucas Augusto Gaioski Pagani, Alisson Carvalho de Alencar e Rennan Thamay

1 INTRODUÇÃO 375
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO COMO PARÂMETRO DE ATUAÇÃO COOPERATIVA DO CONTROLE EXTERNO 376
3 AS MESAS TÉCNICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO 380
4 MESAS TÉCNICAS COMO MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS 383
5 CONCLUSÃO 388
REFERÊNCIAS 390

PLATAFORMA TC-RGI.GOV: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO RELATO INTEGRADO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL 394

Mirtes Carlos da Mota e Souza e João Eudes Bezerra Filho

1 INTRODUÇÃO 395
2 REFERENCIAL TEÓRICO 396
2.1 RELATO INTEGRADO 397
2.2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO RELATO INTEGRADO 399
2.3 MARCOS REGULATÓRIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO RELATO INTEGRADO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO 400
2.4 ADOÇÃO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS NA GESTÃO PÚBLICA 401
3 METODOLOGIA ADOTADA PARA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO TENCOLÓGICA: PLATAFORMA TC-RGI.GOV 403
4 FUNCIONALIDADES DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA PLATAFORMA TC-RGI.GOV 408
4.1 FUNCIONALIDADE POR TIPO DE USUÁRIO 408
5 ASPECTOS DE VIABILIDADE DA PLATAFORMA TC-RGI.GOV: 414
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 415
REFERÊNCIAS 415

NEURODIVERGÊNCIA E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS NEURODIVERGENTES 421

Nathalia Pinto Teixeira

1 INTRODUÇÃO 422
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 423
2.1 NEURODIVERGÊNCIA: CONCEITOS, PREVALÊNCIA E DIREITOS 423
2.2 MARCO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES NO BRASIL 424
2.3 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DAS POLÍTICAS SOCIAIS 427
3 METODOLOGIA 428
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 429
4.1 LACUNAS NA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES 429
4.2 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: AVANÇOS E OPORTUNIDADES 431
4.3 PROPOSTA DE INDICADORES E METODOLOGIAS DE FISCALIZAÇÃO PARA POLÍTICAS DE NEURODIVERGÊNCIA 433
4.4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE CONTROLE EXTERNO SOBRE POLÍTICAS DE NEURODIVERGÊNCIA 435
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 436
REFERÊNCIAS 438

LIXÕES E OS TRIBUNAIS DE CONTAS: SITUAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DO TCM/BA NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL 444

Nelson Pellegrino, Cristiano Almeida Araújo e Érica Teixeira

1 INTRODUÇÃO 445
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 447
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS PRIMÁRIOS 447
2.2 ASPECTO TEÓRICO E A GLOBALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL 448
2.3 O DIREITO À CIDADE: A PREMISSA JURÍDICA DA QUESTÃO DOS RSUS 452
2.4 A IMPORTÂNCIA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA QUESTÃO DOS RSUS: O ARTIGO 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 453
2.5 MARCOS LEGAIS DO SANEAMENTO 455
2.6 PANORAMA DOS LIXÕES E A ATUAÇÃO DO TCM/BA 457
3 METODOLOGIA 461
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 462
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 464
REFERÊNCIAS 466

FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O PERCURSO NORMATIVO E A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL 469

Pedro Candido Silva e Marina Augusto de Morais

1 INTRODUÇÃO 470
2 METODOLOGIA 472
3 EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA 472
4 O JULGAMENTO DA ADPF Nº 854 E DAS ADIS Nº 7688, Nº 7695 E Nº 7697: A REESTRUTURAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS PELO STF 476
5 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS 480

5.1 A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CONTROLE PREVENTIVO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA 483
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 485
REFERÊNCIAS 486

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E O CONTROLE EXTERNO: A EXPERTISE DO TCE/MS 489

Sandra Rose Rodrigues Cruz, Célio Lima de Oliveira, Eduardo dos Santos Dionizio, Alexsandra Barbosa Oliveira e Flávia Pierin Freitas Buchara

1 INTRODUÇÃO 490
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 490
3 METODOLOGIA 491
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 491
4.1 A CRIAÇÃO DO COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TCE/MS 491
4.2 A MOBILIZAÇÃO INTERNA E EXTERNA 492
4.2.1 A mobilização interna: mudança de cultura e capacitação dos servidores 493
4.2.2 A mobilização externa: pactuação e indução junto aos jurisdicionados 493
4.3 O PDCA NO PLANEJAMENTO 494
4.4 O PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PMPI 496
4.5 O PLANEJAMENTO INSERIDO NO ORÇAMENTO 498
4.6 O MONITORAMENTO DO PMPI 499
4.6.1 Entre o orçamento e a realidade social 500
4.6.2 Acompanhamento de ações e metas 500
4.6.3 Controle preventivo 500
4.7 A FISCALIZAÇÃO E A AUDITORIA OPERACIONAL 501
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 502
REFERÊNCIAS 502

A SENTENÇA COMO INSTRUMENTO DE VALOR PÚBLICO: O CONSELHEIRO COMO GESTOR ESTRATÉGICO DE VALOR PÚBLICO NO DIÁLOGO ENTRE O P-12 E O P-50 DA INTOSAI 504

Sebastião Helvecio Ramos de Castro e Renata Ramos de Castro

1 INTRODUÇÃO: A SENTENÇA ALÉM DA PUNIÇÃO 505
2 MARK MOORE E O CONCEITO DE VALOR PÚBLICO: FUNDAMENTOS PARA UMA TEORIA DA SENTENÇA 506
2.1 A ORIGEM DO CONCEITO 506
2.2 A INCORPORAÇÃO AO REFERENCIAL INTOSAI: O P-12 506
2.3 O TRIÂNGULO ESTRATÉGICO APLICADO À JURISDIÇÃO 507
3 O SISTEMA DE VASOS COMUNICANTES: P-12 E P-50 COMO ARQUITETURA INTEGRADA 508
3.1 O P-50 E A ARQUITETURA DA JURISDIÇÃO 508
3.2 O VASO COMUNICANTE: COMO P-12 E P-50 SE ARTICULAM 508
3.3 A JURISAI COMO EXPRESSÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA 509
4 A SENTENÇA COMO ATO DE CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO: TRÊS DIMENSÕES CONSTITUTIVAS 510
4.1 A DIMENSÃO DA LEGALIDADE: A SENTENÇA COMO RESTAURAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA 510
4.1.1 O Ministério Público de Contas como guardião da legalidade e amplificador de valor público 511
4.3 A DIMENSÃO DA EQUIDADE: A SENTENÇA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA 513
4.3.1 O conceito de instituições inclusivas e seus atributos constitutivos 513
4.3.2 A jurisdição como mecanismo ativo de inclusão: invertendo o círculo vicioso 515

4.3.3 O DIÁLOGO MOORE, ACEMOGLU E ROBINSON: VALOR PÚBLICO DE PRIMEIRA E DE SEGUNDA ORDEM 515
5 O CONSELHEIRO COMO GESTOR ESTRATÉGICO DE VALOR PÚBLICO: COMPETÊNCIAS E POSTURA 516
5.1 ALÉM DA COMPETÊNCIA JURÍDICA: O PERFIL ESTRATÉGICO 516
5.2 AS CINCO COMPETÊNCIAS DO CONSELHEIRO COMO GESTOR DE VALOR PÚBLICO 517
5.3 O TRIÂNGULO ESTRATÉGICO NA PRÁTICA JURISDICIONAL: UM MODELO OPERACIONAL 518
6 ILUSTRAÇÕES JURISPRUDENCIAIS: A SENTENÇA COMO VALOR PÚBLICO NA PRÁTICA 519
6.1 O MODELO D'ORSAY EM CONTEXTOS DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: O VALOR DA JURISDIÇÃO COMO PILAR DO ESTADO DE DIREITO 519
6.2 A SENTENÇA PREVENTIVA: A ANÁLISE PRÉVIA COMO INSTRUMENTO DE VALOR PÚBLICO ANTECIPADO 519
7 AGENDA PARA CONSELHEIROS: DEZ PROPOSIÇÕES PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DE VALOR PÚBLICO 520
8 CONCLUSÃO: A SENTENÇA COMO ATO POLÍTICO NO SENTIDO NOBRE DA EXPRESSÃO 521
REFERÊNCIAS 522

POR QUE CHEGAMOS SEMPRE TARDE? A PREDOMINÂNCIA DA AVALIAÇÃO *EX POST* E O CONTROLE PREVENTIVO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS 525

Taciana Lopes de Souza

1 INTRODUÇÃO 526
2 METODOLOGIA 527
3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E O PROBLEMA DA COMPLEXIDADE 528
3.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS MOMENTOS DA AVALIAÇÃO 528
3.2 OS LIMITES DA AVALIAÇÃO SOMATIVA TARDIA E A PERSPECTIVA SISTÊMICA 529
3.3 A PREDOMINÂNCIA *EX POST*: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CRÍTICA INSTITUCIONAL 531
3.4 A DISTINÇÃO ENTRE AUDITORIA OPERACIONAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 532
4 O ARCABOUÇO NORMATIVO E SEU VIÉS RETROSPECTIVO: ISO 21513:2026, NBASP 9020 E MARCOS LEGAIS MINEIROS 533
4.1 A ISO 21513:2026 E OS LIMITES DA NORMATIZAÇÃO RETROSPECTIVA 533
4.2 A NBASP 9020 E O DESAJUSTE ENTRE ABERTURA NORMATIVA E PRÁTICA INSTITUCIONAL 534
4.3 A RESOLUÇÃO Nº 11/2020 DO TCE/MG E O MODELO PROCEDIMENTAL 535
4.4 A LEI Nº 25.405/2025, DE MINAS GERAIS, E O NOVO MARCO ESTADUAL 536
5 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O POTENCIAL DO CONTROLE PREVENTIVO 537
6 REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES PARA A SUPERAÇÃO DA ABORDAGEM *EX POST* 539
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 541
REFERÊNCIAS 543

CAPACIDADE ESTATAL E *ACCOUNTABILITY* SOCIAL: O PARADOXO DA TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES 546

Thalita Torres Viana Cavalcante de Holanda, Filipe Lima da Silva, Kelsen Arcângelo Ferreira e Silva, Maria de Lourdes de Melo Salmito Mendes e Maurício Mendes Boavista de Castro

1 INTRODUÇÃO 547
2 REFERENCIAL TEÓRICO 549
2.1 CAPACIDADE ESTATAL: DIMENSÕES E A HIPÓTESE NULA DO DESEMPENHO 549
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* *549*
3 METODOLOGIA 551

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 555
4.1 O USO DE ÍNDICES DE DESEMPENHO COMO *PROXIES* DE AVALIAÇÃO 555
4.2 O PARADOXO EM EVIDÊNCIA: ANÁLISE DA DISSONÂNCIA 558
4.3 FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES EXPLICATIVAS 562
5 CONCLUSÃO 563
REFERÊNCIAS 564

CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA COLABORATIVA NA POLÍTICA EDUCACIONAL: O MONITORAMENTO DAS METAS DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO EM SANTA CATARINA 568

Thanderson Pereira de Sousa, Rafael Tachini de Melo e Gerson dos Santos Sicca

1 INTRODUÇÃO 569
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 570
3 METODOLOGIA 576
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 577
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 585
REFERÊNCIAS 587

ARQUITETURA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA AO CONTROLE EXTERNO: O ÍNDICE DE RISCO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (IRIP) EM 5.571 MUNICÍPIOS BRASILEIROS 592

Thiago Felipe Costa de Morais

1 INTRODUÇÃO 593
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 594
2.1 CONTROLE EXTERNO, *ACCOUNTABILITY* E ASSIMETRIA INFORMACIONAL 594
2.2 LEI DE BENFORD APLICADA AO CONTROLE EXTERNO 594
2.3 DETECÇÃO DE CARTÉIS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS 595
2.4 APADRINHAMENTO POLÍTICO, NEPOTISMO E EMPRESAS LARANJA 595
2.5 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL: AVANÇOS E LIMITES 596
2.6 ÍNDICE DE RISCO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (IRIP): MAPEAMENTO NACIONAL DE RISCO INSTITUCIONAL 597
3 MÉTODO DE PESQUISA 598
3.1 DESENHO DA ARQUITETURA 598
3.2 PADRÕES DE DETECÇÃO DE CARTEL 600
3.3 PADRÕES DE APADRINHAMENTO POLÍTICO 600
3.4 LEI DE BENFORD COMO FILTRO DE PRIMEIRA CAMADA 601
3.5 BASE DE DADOS E PERÍODO DE ANÁLISE 601
4 RESULTADOS DA PESQUISA 602
4.1 RESULTADOS AGREGADOS DA FAMÍLIA CARTEL 602
4.2 RESULTADOS AGREGADOS DA LEI DE BENFORD 602
4.3 VALIDAÇÃO CRUZADA ENTRE FILTROS ESTATÍSTICO E RELACIONAL 603
4.4 CASO ILUSTRATIVO ANONIMIZADO: CONSÓRCIO C 604
4.5 APLICABILIDADE AO FLUXO DE CONTROLE EXTERNO 604
4.6 FALSOS POSITIVOS E ESTRATÉGIA DE MITIGAÇÃO 605
4.7 BASE CONSOLIDADA NACIONAL 606
4.8 MÓDULO DE EMENDAS PARLAMENTARES E CRUZAMENTOS 606
4.9 NORMALIZAÇÃO IBGE E DISTRIBUIÇÃO DO IRIP 607

4.10 REPRODUTIBILIDADE....607
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS....607
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS....609
REFERÊNCIAS....610

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A PLATAFORMA RADAR DE CONTROLE PÚBLICO DO TCE/MT COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA....612

Valteir Teobaldo Santana de Assis, Alisson Carvalho de Alencar, Reginaldo Hugo Szezupior dos Santos, Aline Wollinger e Rodrigo Matos Medeiros

1 INTRODUÇÃO....614
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA....615
2.1 TRIBUNAIS DE CONTAS E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO....615
2.2 GOVERNANÇA DE DADOS COMO FUNDAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO ORIENTADA POR EVIDÊNCIAS....616
2.3 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS....617
2.4 CONTROLE SOCIAL, LAI E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ....617
2.5 A PLATAFORMA RADAR DE CONTROLE PÚBLICO DO TCE/MT....618
2.6 IA CONVERSACIONAL E OS REQUISITOS NORMATIVOS APLICÁVEIS....618
3 METODOLOGIA....619
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO....620
4.1 FRAGMENTAÇÃO INFORMACIONAL E SEUS IMPACTOS NO CONTROLE SOCIAL....620
4.2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL E O DESAFIO DOS MUNICÍPIOS....620
4.3 AVANÇOS NA TRANSPARÊNCIA E NO CONTROLE SOCIAL....620
4.4 A IA CONVERSACIONAL COMO MEDIADORA ENTRE DADOS E CIDADANIA....621
4.5 DESAFIOS JURÍDICOS E ÉTICOS DA IA NO CONTROLE SOCIAL....621
4.6 OS PAINÉIS DA PLATAFORMA RADAR DE CONTROLE PÚBLICO DO TCE/MT....623
4.7 CONVERGÊNCIA ENTRE CONTROLE EXTERNO, DADOS ABERTOS E IA....627
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS....628
REFERÊNCIAS....629

CAPACIDADE ESTATAL E COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO MODELO CHAP PARA O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS....634

Wilber Carlos dos Santos Coimbra

1 INTRODUÇÃO....635
2 CAPACIDADE ESTATAL E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS....637
2.1 ESTADO DA ARTE DO MODELO CHAP....638
3 COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL E AÇÃO ESTATAL....639
4 O MODELO CHAP COMO ARQUITETURA DE CAPACIDADE ESTATAL....640
5 CONTRIBUIÇÕES DO MODELO CHAP PARA O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS....642
6 METODOLOGIA....643
6.1 DELIMITAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E RECONHECIMENTO DO DÉFICIT EMPÍRICO....644
7 RESULTADOS E DISCUSSÃO....645
7.1 CHAP COMO EXPRESSÃO DA CAPACIDADE ESTATAL....646
7.2 M-RAIG COMO TECNOLOGIA DE VERIFICABILIDADE....647

7.3 RACIONALIDADE DECISÓRIA E APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL 648
7.4 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E EPISTEMOLÓGICA DO CHAP E DA M-RAIG 650
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 650
REFERÊNCIAS 652

EDITORIAL

“Amo aqueles que plantam árvores, mesmo sabendo que nunca se sentarão à sua sombra”, escreve Rubem Alves. Essa imagem orienta este editorial: escrever é também plantar. A escrita preserva ideias, atravessa o tempo e oferece abrigo intelectual às gerações futuras.

A Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC), em sua oitava edição, reafirma essa vocação. Publicação do Instituto Rui Barbosa (IRB), em homenagem ao 10º Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, reúne produção técnico-científica aplicada ao controle externo.

Dos mais de 170 trabalhos submetidos, 30 artigos foram selecionados. São estudos sobre governança, inteligência artificial, sustentabilidade, educação, transparência e inovação na gestão pública, evidenciando a vitalidade intelectual das Cortes de Contas brasileiras.

Cada artigo traduz experiências e reflexões que fortalecem o papel dos Tribunais de Contas como instituições de conhecimento. O IRB consolida-se como espaço de memória e difusão, garantindo que o saber produzido não se perca, mas se transforme em legado institucional.

Esta edição demonstra que o controle externo vai além da fiscalização: ele produz conhecimento, orienta políticas públicas e contribui para o aprimoramento do Estado.

Parabenizo autores e organizadores. Sinto-me honrado em participar deste momento como servidor e como presidente do IRB, certo de que esta obra se torna referência para o aperfeiçoamento do controle público essencial, que fiscaliza, orienta e transforma realidades.

Inaldo da Paixão Santos Araújo

Presidente do Instituto Rui Barbosa

APRESENTAÇÃO

A presente edição especial da Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC) reúne os trabalhos científicos selecionados dentre os 170 trabalhos submetidos para apresentação no X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) – A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas do Brasil.

Sob o tema "A Essencialidade dos Tribunais de Contas, o Direito ao Desenvolvimento, a Cidadania e os Direitos Humanos – controlar para melhorar a vida das pessoas", os artigos publicados refletem a crescente relevância das instituições de controle externo na consolidação do Estado Democrático de Direito, na promoção da boa governança e na efetividade das políticas públicas.

As pesquisas aqui reunidas abordam temas contemporâneos e desafiadores, envolvendo desenvolvimento sustentável, direitos fundamentais, inovação tecnológica, transparência, integridade pública, participação social e aperfeiçoamento da gestão pública. Trata-se de uma produção acadêmica plural e qualificada, que reafirma o compromisso dos Tribunais de Contas com o conhecimento, a modernização institucional e a transformação social.

Mais do que órgãos de fiscalização e orientação, os Tribunais de Contas vêm se consolidando como instituições essenciais à indução de políticas públicas mais eficientes, inclusivas e orientadas ao interesse coletivo, contribuindo diretamente para a melhoria das condições de vida da população.

O Instituto Rui Barbosa, por meio desta publicação, reafirma sua missão de fomentar a pesquisa, a reflexão crítica e a disseminação do conhecimento técnico-científico, fortalecendo o diálogo entre academia, gestão pública e controle externo.

Que esta edição especial da RTTC contribua para o aprofundamento do debate e para o fortalecimento das instituições democráticas, em benefício da cidadania e do desenvolvimento do Brasil.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Edilberto Carlos Pontes Lima
Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa

DOUTRINA

Artigos

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS DESIGUALDADES: A ATUAÇÃO DO TCE/AP COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA

THE COURTS OF AUDITORS AND INEQUALITIES: THE ROLE OF THE TCE/AP AS AN INSTRUMENT FOR REALIZING HUMAN RIGHTS IN THE AMAZON

Alberto Barreto Goerch[1]
Reginaldo Parnow Ennes[2]

Resumo: O referido estudo tem como objetivo geral analisar o papel dos Tribunais de Contas, especialmente do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), em relação ao enfrentamento das desigualdades no contexto brasileiro e amazônico. O problema de pesquisa consiste em compreender de que forma o controle externo pode contribuir para a redução de desigualdades estruturais, a melhoria da gestão pública e a concretização de direitos humanos. A metodologia de abordagem é dedutiva, com método de procedimento histórico-comparativo, baseada na interpretação de fenômenos institucionais e sociais. Quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a de documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica e documental, com base em obras doutrinárias, legislação e relatórios institucionais. Conclui-se que os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico na promoção da equidade e no aprimoramento da gestão pública, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais, como o amazônico.

Palavras-chave: Controle externo; desigualdades; políticas públicas; Tribunal de Contas do Amapá.

Abstract: The general objective of this study is to analyze the role of the Courts of Accounts, especially the Court of Accounts of Amapá (TCE/AP), in addressing inequalities in the Brazilian and Amazonian context. The research problem consists of understanding how external control can contribute to reducing structural inequalities, improving public management and realization of human rights. The methodological approach is deductive, and the procedural method is historical-comparative, based on the interpretation of

1 Advogado e Consultor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE/AP. Membro do Comitê Técnico de Estudos e Sistematização da Administração Pública do Instituto Rui Barbosa - IRB. Doutor em Diversidade e Inclusão pela Universidade Feevale com Bolsa de Estudos pela CAPES. Mestre em Direito com ênfase em Constitucionalismo Contemporâneo. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil.

2 Vice-presidente de Relações Institucionais do Instituto Rui Barbosa – IRB. 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.

institutional and social phenomena. Regarding the research technique, indirect documentation was used, through bibliographic and documentary research, based on doctrinal works, legislation, and institutional reports. It is concluded that the Courts of Accounts play a strategic role in promoting equity and improving public management, especially in contexts marked by structural inequalities, such as the Amazonian region.

Keywords: External control; inequalities; public policies; Court of Accounts of Amapá.

1 INTRODUÇÃO

A persistência das desigualdades sociais e regionais no Brasil constitui um dos principais desafios à consolidação de um Estado verdadeiramente democrático e comprometido com a justiça social. Apesar dos avanços institucionais promovidos nas últimas décadas, especialmente a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, observa-se que amplas parcelas da população ainda enfrentam dificuldades significativas no acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, assistência social e infraestrutura básica. Esse cenário revela que o desenvolvimento nacional não se deu de forma homogênea, sendo marcado por assimetrias profundas que se manifestam de maneira mais intensa em determinadas regiões do país.

Nesse contexto, a Região Norte, e particularmente o estado do Amapá, apresenta características que potencializam essas desigualdades, em razão de fatores geográficos, econômicos e institucionais. A vasta extensão territorial, a presença de áreas de difícil acesso e a baixa densidade populacional dificultam a atuação estatal e elevam os custos de implementação de políticas públicas. Além disso, limitações estruturais e administrativas em nível local comprometem a capacidade de planejamento e execução das ações governamentais, resultando em uma prestação de serviços frequentemente aquém das necessidades da população.

A complexidade desse cenário exige uma abordagem que vá além da simples ampliação de recursos financeiros, demandando também o fortalecimento das instituições responsáveis pela gestão e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, o papel do controle externo ganha centralidade, na medida em que a correta aplicação dos recursos públicos é condição indispensável para a promoção da equidade social. A eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão pública tornam-se elementos essenciais para assegurar que os investimentos estatais produzam resultados concretos e alcancem as populações mais vulneráveis.

Os Tribunais de Contas, como órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública, assumem, portanto, um papel estratégico nesse processo. Tradicionalmente associados à verificação da legalidade dos atos administrativos, esses órgãos passaram por um processo de transformação institucional que ampliou significativamente seu campo de atuação. Atualmente, sua função abrange não apenas o controle formal, mas também a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, contribuindo para a melhoria da gestão e para o aprimoramento das ações governamentais.

No âmbito estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá desempenha papel relevante na fiscalização dos recursos públicos e na orientação dos gestores, atuando em um ambiente marcado por desafios específicos que exigem soluções

adaptadas à realidade local. Sua atuação se insere em um contexto no qual o fortalecimento institucional e a melhoria da governança pública são fundamentais para a redução das desigualdades e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Diante desse panorama, o presente trabalho tem como objetivo analisar as desigualdades no contexto brasileiro e amazônico, examinar o papel constitucional dos Tribunais de Contas e discutir a atuação do TCE/AP no enfrentamento dessas desigualdades. A análise proposta busca evidenciar a importância do controle externo como instrumento de transformação social, destacando sua contribuição para a construção de uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada para resultados.

Ao abordar essas questões, pretende-se contribuir para o debate sobre o papel das instituições de controle no desenvolvimento regional, enfatizando a necessidade de integração entre políticas públicas, fortalecimento institucional e aprimoramento dos mecanismos de fiscalização. A compreensão dessas relações é fundamental para a construção de estratégias capazes de promover maior equidade e justiça social no país, especialmente em regiões historicamente marcadas por desigualdades estruturais.

2 DESIGUALDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO E AMAZÔNICO

O Brasil apresenta uma trajetória histórica profundamente marcada por desigualdades sociais e regionais, decorrentes de um processo de formação econômica baseado na exploração, concentração de renda e exclusão social (Souza, 2018). Desde o período colonial, a estrutura produtiva esteve orientada para a exportação de bens primários, com baixa internalização de riqueza e pouca preocupação com a inclusão social. Esse modelo consolidou uma sociedade estratificada, na qual o acesso a direitos e oportunidades sempre foi distribuído de forma desigual. A Constituição Federal de 1988 representa um marco na tentativa de reversão desse quadro, ao estabelecer como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

Apesar dos avanços institucionais e sociais ocorridos nas últimas décadas, as desigualdades persistem como um dos principais entraves ao desenvolvimento nacional (Piketty, 2014). O crescimento econômico, por si só, mostrou-se insuficiente para promover inclusão social ampla, evidenciando a necessidade de políticas redistributivas e de fortalecimento do Estado de bem-estar social. A desigualdade brasileira não se limita à renda, abrangendo também o acesso desigual a serviços públicos, oportunidades educacionais e condições dignas de vida (Sen, 2000).

A dimensão regional das desigualdades é particularmente relevante no Brasil, onde há forte assimetria entre as diferentes regiões do país (Arretche, 2012). Enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam maior desenvolvimento econômico e melhor infraestrutura, a Região Norte enfrenta desafios estruturais significativos, como: baixa densidade populacional, isolamento geográfico e deficiência na oferta de serviços públicos. Essas diferenças refletem um padrão histórico de

desenvolvimento desigual, que privilegia determinadas regiões em detrimento de outras (Mendes, 2015).

No contexto amazônico, as desigualdades assumem características ainda mais complexas devido às especificidades territoriais e ambientais da região (Mendes, 2015). A vasta extensão territorial, combinada com a presença de áreas de difícil acesso, impõe desafios logísticos relevantes à atuação estatal. A dificuldade de acesso a comunidades isoladas compromete a universalização de políticas públicas e eleva os custos de sua implementação, tornando a atuação governamental menos eficiente (Arretche, 2012).

O estado do Amapá insere-se nesse cenário como um exemplo emblemático das limitações estruturais enfrentadas pela Região Norte (Mendes, 2015). A dependência de transferências intergovernamentais limita sua autonomia fiscal e dificulta a implementação de políticas públicas de longo prazo. Além disso, a fragilidade institucional de diversos municípios compromete a capacidade de gestão e a execução eficiente dos recursos públicos (Abrucio, 2010).

As desigualdades no Brasil e na Amazônia podem ser compreendidas a partir de três dimensões principais: territorial, socioeconômica e institucional (Piketty, 2014). Essas dimensões não atuam de forma isolada, mas interagem entre si, criando um sistema complexo de desigualdades estruturais que se reforçam mutuamente. A compreensão dessas dimensões é fundamental para a elaboração de políticas públicas eficazes (Souza, 2018).

A dimensão territorial refere-se às desigualdades decorrentes da localização geográfica, especialmente no que diz respeito ao acesso a serviços públicos e infraestrutura (Mendes, 2015). Em regiões remotas, como áreas rurais e comunidades ribeirinhas, o acesso a serviços básicos é limitado, o que compromete a qualidade de vida da população. Essa condição evidencia a necessidade de políticas públicas adaptadas às especificidades territoriais (Arretche, 2012).

A dimensão socioeconômica está relacionada às desigualdades na distribuição de renda, emprego e oportunidades (Sen, 2000). No contexto amazônico, essa dimensão é agravada pela baixa diversificação econômica e pela dependência de atividades extrativistas e a ausência de oportunidades econômicas sustentáveis contribui para a perpetuação da pobreza e da exclusão social (Piketty, 2014).

A dimensão institucional, por sua vez, refere-se à capacidade dos entes federativos de planejar, implementar e avaliar políticas públicas (Abrucio, 2010). Municípios com baixa capacidade administrativa enfrentam dificuldades na gestão de recursos, o que resulta em ineficiências e desperdícios. Essa fragilidade institucional compromete a efetividade das políticas públicas e reforça as desigualdades existentes (Speck, 2013).

A interação entre essas três dimensões gera um ciclo de desigualdade estrutural que se perpetua ao longo do tempo (Souza, 2018). A falta de acesso a serviços públicos de qualidade limita o desenvolvimento humano, enquanto a baixa capacidade institucional impede a implementação de soluções eficazes. Esse ciclo tende a se reproduzir intergeracionalmente, dificultando a mobilidade social (Sen, 2000).

Outro aspecto relevante é a relação entre desigualdade e eficiência do gasto público (Speck, 2013). A má alocação de recursos pode agravar desigualdades existentes, especialmente quando não há mecanismos eficazes de controle e

avaliação. A eficiência do gasto público, portanto, é elemento central na promoção da equidade social (Piketty, 2014).

Além disso, as desigualdades impactam diretamente a cidadania e a participação política (Sen, 2000). Indivíduos em situação de vulnerabilidade têm menor capacidade de influenciar decisões públicas, o que perpetua estruturas de exclusão. A desigualdade, nesse sentido, não é apenas um problema econômico, mas também político e institucional (Arretche, 2012).

A persistência das desigualdades também está relacionada à dificuldade de coordenação entre diferentes níveis de governo (Abrucio, 2010). A fragmentação das políticas públicas e a ausência de integração entre entes federativos comprometem a efetividade das ações governamentais. A cooperação intergovernamental é, portanto, essencial para o enfrentamento das desigualdades (Mendes, 2015).

Nesse contexto, a atuação do Estado deve ser orientada por princípios de equidade, eficiência e sustentabilidade (OCDE, 2017). A adoção de políticas públicas baseadas em evidências e orientadas por resultados é fundamental para garantir a efetividade das ações governamentais. A avaliação contínua das políticas públicas permite identificar falhas e promover melhorias (Speck, 2013).

Outro elemento importante é a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais dos entes federativos (Abrucio, 2010). Investimentos em qualificação técnica, modernização administrativa e inovação são essenciais para melhorar a gestão pública. O fortalecimento institucional contribui para a redução das desigualdades e para a promoção do desenvolvimento sustentável (OCDE, 2017).

A dimensão ambiental também deve ser considerada no contexto das desigualdades amazônicas (Mendes, 2015). A exploração inadequada dos recursos naturais pode agravar desigualdades e comprometer o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a integração entre políticas ambientais e sociais é fundamental para garantir a sustentabilidade das ações governamentais (Arretche, 2012).

Por fim, o papel dos órgãos de controle torna-se central na promoção da equidade e na melhoria da gestão pública (Speck, 2013). A fiscalização eficiente contribui para a correta aplicação dos recursos públicos e para a redução de desperdícios. Nesse sentido, o controle externo deve ser compreendido como instrumento estratégico no enfrentamento das desigualdades e na construção de uma sociedade mais justa.

3 O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas constituem-se como instituições essenciais no sistema de controle da administração pública brasileira, possuindo fundamento constitucional nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Sua função primordial é exercer o controle externo sobre a gestão dos recursos públicos, assegurando que a atuação estatal observe os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência. Nesse contexto, esses órgãos desempenham papel estratégico no sistema de freios e contrapesos, contribuindo para a responsabilização dos gestores públicos e para a proteção do interesse coletivo (Speck, 2013).

A institucionalização dos Tribunais de Contas no Brasil reflete a preocupação

com a necessidade de controle sobre a utilização de recursos públicos em um Estado democrático (Loureiro; Abrucio, 2004). Ao longo do tempo, esses órgãos passaram por um processo de evolução institucional, ampliando suas competências e adaptando-se às demandas de uma administração pública cada vez mais complexa. Essa evolução está diretamente relacionada à necessidade de aprimorar os mecanismos de *accountability* e transparência no setor público (OCDE, 2017).

Tradicionalmente, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas era predominantemente formalista, concentrando-se na verificação da conformidade legal dos atos administrativos (Loureiro; Abrucio, 2004). Esse modelo, embora relevante para a garantia da legalidade, mostrou-se insuficiente para avaliar a efetividade das políticas públicas e o impacto social dos gastos governamentais. A crescente complexidade da gestão pública exigiu a adoção de instrumentos mais sofisticados de análise (Speck, 2013).

Nesse contexto, emerge o modelo contemporâneo de controle externo, que incorpora auditorias operacionais e avaliações de desempenho como ferramentas centrais (Speck, 2013). Essas metodologias permitem analisar não apenas a conformidade dos atos administrativos, mas também a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas. Essa mudança representa uma transição do controle de meios para o controle de resultados, ampliando significativamente o alcance da atuação dos Tribunais de Contas (OCDE, 2017).

A adoção desse novo paradigma está diretamente relacionada ao conceito de governança pública, que enfatiza a importância da transparência, da *accountability* e da participação social na gestão pública (OCDE, 2017). Nesse cenário, os Tribunais de Contas deixam de atuar exclusivamente como órgãos sancionadores e passam a exercer função estratégica na promoção de boas práticas administrativas. Essa atuação contribui para o fortalecimento institucional e para a melhoria da qualidade das políticas públicas (Speck, 2013).

A atuação dos Tribunais de Contas sobre políticas públicas assume especial relevância no enfrentamento das desigualdades sociais e regionais (Arretche, 2012). Ao fiscalizar a execução de políticas em áreas como saúde, educação e assistência social, esses órgãos contribuem para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma equitativa. Essa atuação é fundamental para assegurar que os benefícios das políticas públicas alcancem as populações mais vulneráveis (Sen, 2000).

As auditorias operacionais desempenham papel central nesse processo, permitindo a identificação de falhas na implementação de políticas públicas e a proposição de melhorias (Loureiro; Abrucio, 2004). Essas análises possibilitam avaliar se os programas governamentais estão atingindo seus objetivos e se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente. Além disso, contribuem para a disseminação de boas práticas e para o aprimoramento contínuo da gestão pública (Speck, 2013).

O controle preventivo e concomitante representa um avanço significativo na atuação dos Tribunais de Contas (Speck, 2013). Ao atuar antes ou durante a execução das políticas públicas, esses órgãos podem identificar riscos e corrigir desvios de forma antecipada, evitando prejuízos ao erário. Essa abordagem preventiva é especialmente relevante em contextos de baixa capacidade institucional, nos quais

erros de gestão podem ter consequências mais graves (Abrucio, 2010).

Outro aspecto relevante é o papel pedagógico dos Tribunais de Contas, que se manifesta por meio da orientação e capacitação de gestores públicos (Abrucio, 2010). Essa função educativa contribui para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a prevenção de irregularidades. Ao promover a disseminação de conhecimentos e boas práticas, os Tribunais de Contas atuam como agentes de desenvolvimento institucional (Speck, 2013).

Além disso, os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental no combate à corrupção, que constitui um dos principais fatores de ineficiência e desigualdade na administração pública (Rose-Ackermam, 1999). A fiscalização rigorosa e a responsabilização de agentes públicos contribuem para a integridade institucional e para a confiança da sociedade nas instituições. A redução da corrupção é essencial para garantir a adequada aplicação dos recursos públicos (OCDE, 2017).

A transparência promovida pelos Tribunais de Contas fortalece o controle social e amplia a participação da sociedade na fiscalização da administração pública (OCDE, 2017). Ao disponibilizar informações sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos, esses órgãos permitem que cidadãos e organizações da sociedade civil acompanhem e avaliem a atuação do Estado. Essa interação entre controle institucional e controle social é fundamental para o aprimoramento das políticas públicas (Speck, 2013).

Outro elemento importante é a capacidade dos Tribunais de Contas de influenciar a formulação de políticas públicas por meio de recomendações e determinações (Loureiro; Abrucio, 2004). Ao identificar falhas e propor melhorias, esses órgãos contribuem para o aperfeiçoamento do ciclo de políticas públicas. Essa atuação reforça o papel dos Tribunais como agentes de governança e não apenas como órgãos de fiscalização (OCDE, 2017).

A atuação integrada com outros órgãos de controle, como o Ministério Público e as controladorias internas, potencializa os resultados do controle externo (Speck, 2013). A cooperação interinstitucional permite o compartilhamento de informações e o desenvolvimento de ações conjuntas, ampliando a efetividade da fiscalização. Essa articulação é fundamental para enfrentar problemas complexos, como a corrupção e a má gestão dos recursos públicos (Rose-Ackerman, 1999).

No contexto de transformação digital, os Tribunais de Contas enfrentam o desafio de incorporar novas tecnologias em seus processos de fiscalização (OCDE, 2017). O uso de ferramentas como análise de dados, inteligência artificial e auditorias baseadas em risco permite aumentar a eficiência e a precisão do controle externo. Essas inovações contribuem para a modernização das instituições e para a melhoria da qualidade da fiscalização (Speck, 2013).

Outro desafio relevante é o equilíbrio entre o papel sancionador e a função orientadora dos Tribunais de Contas (Sunstein, 2002). A aplicação excessiva de sanções pode gerar insegurança nos gestores públicos, levando à chamada “paralisia decisória”. Por outro lado, a ausência de responsabilização pode comprometer a efetividade do controle. Assim, é necessário adotar uma abordagem equilibrada, que combine rigor técnico com orientação pedagógica (Abrucio, 2010).

Por fim, os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades (OCDE, 2017). Ao garantir a eficiência do gasto público e a efetividade das políticas públicas, esses órgãos contribuem para a construção de um Estado mais justo e eficiente. Nesse sentido, o controle externo deve ser compreendido como instrumento estratégico de transformação social e institucional (Speck, 2013).

4 A ATUAÇÃO DO TCE/AP NO ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES

O Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) exerce papel fundamental no controle externo da administração pública estadual e municipal, atuando como guardião da correta aplicação dos recursos públicos e da efetividade das políticas governamentais. Sua atuação ganha especial relevância em um contexto marcado por desigualdades estruturais, no qual a eficiência do gasto público é condição essencial para a promoção da equidade social. Nesse sentido, o TCE/AP não apenas fiscaliza a legalidade dos atos administrativos, mas também contribui para a melhoria da qualidade das políticas públicas.

A atuação do TCE/AP ocorre em um ambiente institucional e geográfico desafiador, característico da região amazônica, onde fatores como dispersão territorial, dificuldades de acesso e limitações logísticas impactam diretamente a capacidade de fiscalização (Mendes, 2015). Essas condições exigem o desenvolvimento de estratégias diferenciadas, que conciliem rigor técnico com flexibilidade operacional. A utilização de ferramentas tecnológicas e metodologias inovadoras torna-se, nesse contexto, elemento indispensável para ampliar o alcance e a efetividade do controle externo (Speck, 2013).

Além disso, a heterogeneidade entre os municípios do estado do Amapá impõe desafios adicionais à atuação do Tribunal (Abrucio, 2010). Enquanto alguns municípios possuem estrutura administrativa minimamente consolidada, outros apresentam graves deficiências técnicas e institucionais. Essa assimetria demanda uma atuação diferenciada do TCE/AP, que deve considerar as especificidades locais ao exercer suas funções de fiscalização e orientação.

Nesse cenário, destaca-se a função pedagógica do Tribunal de Contas, que vai além do caráter sancionador tradicional (Abrucio, 2010). O TCE/AP atua como agente de capacitação e orientação dos gestores públicos, promovendo cursos, treinamentos e emissão de recomendações técnicas. Essa atuação contribui para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a prevenção de irregularidades, reduzindo a ocorrência de falhas na gestão pública.

A fiscalização das políticas públicas nas áreas de educação, saúde e assistência social constitui eixo central da atuação do TCE/AP no enfrentamento das desigualdades (Arretche, 2012). No campo educacional, por exemplo, há o projeto “Juntos pela Educação”, onde há o controle sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB permitindo identificar desigualdades na distribuição de investimentos e na qualidade da infraestrutura escolar (Castro, 2009). Essa atuação é fundamental para garantir igualdade de oportunidades e promover o desenvolvimento humano.

Na área da saúde, existe o projeto “Saúde é da Conta de Todos”, em que o Tribunal exerce papel relevante ao fiscalizar contratos hospitalares, aquisição de medicamentos e execução de políticas públicas voltadas à atenção básica (Arretche, 2012). Em regiões remotas, onde o acesso a serviços de saúde é limitado, a atuação do TCE/AP contribui para assegurar a continuidade e a qualidade do atendimento à população. A identificação de falhas na gestão desses recursos permite a adoção de medidas corretivas que impactam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Para o controle de programas assistenciais, existe a “Auditoria na Atenção Psicossocial” que também desempenha papel crucial na redução das desigualdades sociais (Sen, 2000). Ao fiscalizar a correta aplicação dos recursos destinados às políticas de transferência de renda e assistência social, o TCE/AP assegura que esses benefícios cheguem às populações mais vulneráveis. Essa atuação fortalece a função redistributiva do estado e contribui para a redução da pobreza.

Outro aspecto relevante da atuação do Tribunal é o “Radar da Transparência” no combate à corrupção, que constitui um dos principais fatores de agravamento das desigualdades (Rose-Ackerman, 1999). O desvio de recursos públicos compromete a capacidade do Estado de investir em políticas sociais e prejudica diretamente a população mais vulnerável. Nesse contexto, a atuação do TCE/AP possui efeito dissuasório, contribuindo para a integridade institucional e para a melhoria da gestão pública.

A promoção da governança pública através das ferramentas “Levantamento de Governança” e “Levantamento de Receitas” é outro eixo estratégico da atuação do TCE/AP (OCDE, 2017). Ao incentivar práticas de planejamento, transparência e gestão orientada por resultados, o Tribunal contribui para a melhoria da qualidade da administração pública. Essa atuação é fundamental para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e alinhada às necessidades da sociedade.

A utilização de auditorias operacionais representa um avanço significativo na atuação do Tribunal (Speck, 2013). Esse tipo de auditoria permite avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, indo além da análise formal da legalidade. A identificação de falhas estruturais e a proposição de recomendações contribuem para o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Apesar dos avanços institucionais, o TCE/AP enfrenta desafios relevantes relacionados à modernização tecnológica e à ampliação de seu quadro técnico (Speck, 2013). A incorporação de tecnologias como inteligência artificial, análise de dados e auditorias baseadas em risco é essencial para aumentar a eficiência da fiscalização. Essas ferramentas permitem identificar padrões de irregularidade e otimizar o uso dos recursos disponíveis.

Outro desafio importante é o equilíbrio entre o papel sancionador e a função pedagógica do Tribunal (Sunstein, 2002). O excesso de rigor na aplicação de sanções pode gerar insegurança nos gestores públicos, levando à chamada “paralisia decisória”. Por outro lado, a ausência de responsabilização pode comprometer a efetividade do controle externo. Assim, é necessário adotar uma abordagem equilibrada, que combine fiscalização rigorosa com orientação técnica.

A atuação do TCE/AP também deve considerar a importância da participação social no controle da administração pública (OCDE, 2017). A transparência das

informações e o estímulo ao controle social contribuem para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Nesse sentido, o Tribunal pode atuar como facilitador do acesso à informação e como promotor da cidadania.

No contexto amazônico, destaca-se ainda a relevância da fiscalização ambiental e da gestão de recursos naturais (Mendes, 2015). A exploração sustentável desses recursos é fundamental para o desenvolvimento regional e para a preservação do meio ambiente. A atuação do TCE/AP nessa área contribui para assegurar que as políticas ambientais sejam implementadas de forma eficaz através da "Política de Responsabilidade Sócio Ambiental do TCE/AP".

Adicionalmente, a integração do Tribunal com outras instituições de controle e órgãos governamentais pode ampliar a efetividade de sua atuação (Speck, 2013). A cooperação interinstitucional permite o compartilhamento de informações e o desenvolvimento de ações conjuntas, potencializando os resultados do controle externo. Essa articulação é especialmente importante em contextos complexos como o amazônico.

O fortalecimento da cultura de planejamento na administração pública é outro aspecto relevante da atuação do TCE/AP (OCDE, 2017). Ao incentivar a elaboração de planos estratégicos e a definição de metas claras, o Tribunal contribui para a melhoria da gestão pública. Essa abordagem orientada por resultados é essencial para a redução das desigualdades.

Por fim, o futuro da atuação do TCE/AP está diretamente relacionado à sua capacidade de adaptação às novas demandas da sociedade e às transformações tecnológicas (SPECK, 2013). A incorporação de inovação, a qualificação contínua de seu corpo técnico e o fortalecimento de sua função pedagógica serão determinantes para o sucesso de sua atuação. Nesse cenário, o Tribunal tem potencial para se consolidar como agente de transformação social, contribuindo de forma decisiva para a redução das desigualdades no estado do Amapá.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que as desigualdades sociais e regionais no Brasil, especialmente no contexto amazônico, constituem um fenômeno complexo e multifacetado, cuja superação exige a atuação coordenada de diferentes instituições e políticas públicas. As disparidades observadas não são resultado de fatores isolados, mas sim de um conjunto de elementos históricos, econômicos e institucionais que se inter-relacionam e se reforçam ao longo do tempo. Nesse sentido, o enfrentamento dessas desigualdades demanda estratégias abrangentes, capazes de atuar simultaneamente sobre suas múltiplas dimensões.

No contexto da Região Norte e do estado do Amapá, esses desafios tornam-se ainda mais evidentes, em razão das particularidades territoriais e das limitações estruturais que dificultam a atuação estatal. A dificuldade de acesso a determinadas localidades, aliada à fragilidade institucional de alguns entes federativos, compromete a efetividade das políticas públicas e contribui para a manutenção de condições de desigualdade. Esse cenário reforça a necessidade de soluções adaptadas à realidade regional, que considerem suas especificidades e promovam

maior integração entre os diferentes níveis de governo.

Nesse panorama, o papel dos Tribunais de Contas revela-se fundamental, não apenas como órgãos de fiscalização, mas como agentes de transformação institucional. A evolução do modelo de controle externo, que passou a incorporar instrumentos de avaliação de desempenho e auditorias operacionais, ampliou significativamente sua capacidade de contribuir para a melhoria da gestão pública. Ao avaliar a eficiência e a efetividade das políticas públicas, esses órgãos desempenham função essencial na promoção de uma administração mais orientada a resultados.

A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amapá, em particular, demonstra o potencial do controle externo como instrumento de enfrentamento das desigualdades. Ao fiscalizar a aplicação de recursos em áreas estratégicas, como educação, saúde e assistência social, e ao orientar gestores públicos, o Tribunal contribui para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Sua função pedagógica, aliada ao papel sancionador, permite não apenas corrigir irregularidades, mas também prevenir falhas e fortalecer as capacidades institucionais.

Entretanto, para que essa atuação seja plenamente efetiva, é necessário enfrentar desafios relacionados à modernização tecnológica, à qualificação dos recursos humanos e ao aprimoramento das metodologias de fiscalização. A incorporação de novas tecnologias, o fortalecimento da cooperação interinstitucional e o estímulo à participação social são elementos essenciais para ampliar o alcance e a efetividade do controle externo. Além disso, é fundamental manter o equilíbrio entre rigor técnico e orientação pedagógica, de modo a evitar tanto a permissividade quanto a paralisia decisória dos gestores públicos.

Outro aspecto relevante diz respeito à necessidade de integração entre o controle externo e as políticas de desenvolvimento sustentável, especialmente no contexto amazônico. A gestão adequada dos recursos naturais e a fiscalização das políticas ambientais tornam-se cada vez mais importantes para garantir um modelo de desenvolvimento que concilie crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. Nesse sentido, o controle externo pode desempenhar papel estratégico na promoção de práticas mais responsáveis e sustentáveis.

Por fim, conclui-se que o enfrentamento das desigualdades no Brasil exige não apenas a ampliação de recursos, mas sobretudo a melhoria da qualidade da gestão pública e o fortalecimento das instituições responsáveis por sua fiscalização. Os Tribunais de Contas, e em especial o TCE/AP, têm papel central nesse processo, atuando como indutores de boas práticas e como agentes de transformação social. A consolidação de uma administração pública eficiente, transparente e orientada a resultados é condição indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Dessa forma, o controle externo deve ser compreendido como instrumento essencial na promoção do desenvolvimento e na redução das desigualdades, contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais e para o fortalecimento da democracia. O aprimoramento contínuo dessas instituições e de suas práticas representa um passo decisivo na construção de um Estado mais eficiente, inclusivo e comprometido com o bem-estar da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2010.

AMAPÁ [Estado]. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. **Relatório de atividades institucional**. Macapá: TCE/AP, 2020.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

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

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da educação e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Tribunal de Contas da União. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 2004, p. 363-390.

MENDES, Marcos. **Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Governança pública:** princípios e boas práticas. Paris: OCDE, 2017.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government:** Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso:** da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Auditorias governamentais e o controle da corrupção no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

SUNSTEIN, Cass R. **Risk and Reason:** Safety, Law, and the Environment. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PARA ALÉM DO CONTROLE: TRIBUNAIS DE CONTAS, EDUCAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

BEYOND CONTROL: COURTS OF AUDITORS, EDUCATION, AND SOCIAL JUSTICE IN THE DEMOCRATIC CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICIES

Antônio Carlos Coelho[1]

Resumo: O presente artigo analisa o papel dos Tribunais de Contas na construção democrática das políticas públicas educacionais, a partir das categorias de participação, reconhecimento e disputas simbólicas. Discute-se a escola como lócus de disputas e mercantilização, bem como as tensões nas políticas educacionais, com destaque para o Projeto Político-Pedagógico (PPP) e as escolas cívico-militares em Minas Gerais. A análise evidencia que tais políticas refletem projetos distintos de sociedade e impactam a efetivação de direitos. Por meio de uma metodologia teórico-bibliográfica, conclui-se que os Tribunais de Contas ampliam sua atuação para além do controle técnico, contribuindo para a promoção da justiça social, do reconhecimento e do direito ao desenvolvimento.

Palavras-chave: disputa simbólica; mercantilização; escolas cívico-militares; justiça social.

Abstract: This paper analyzes the role of the Courts of Accounts in the democratic construction of public education policies, based on the categories of participation, recognition, and symbolic disputes. It discusses the school as a locus of disputes and commodification, as well as the tensions in educational policies, with emphasis on the Political-Pedagogical Project (PPP) and the civic-military schools in Minas Gerais. The analysis shows that these policies reflect distinct societal projects and impact the realization of rights. Through a theoretical-bibliographical methodology, it concludes that the Courts of Accounts expand their role beyond technical control, contributing to the promotion of social justice, recognition, and the right to development.

Keywords: symbolic dispute; commodification; civic-military schools; social justice.

1 Ex-Chefe da Assessoria Jurídica da Seção de Veteranos e Pensionistas do Comando da 4ª Região Militar; Mestre em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica (PUC–Minas), Brasil. Mestre em Teologia pela FAETEO/MG, Brasil. Graduado em História pelo Centro Universitário Newton Paiva-BH. Graduando em Direito pelo Centro Universitário UNA/BH. http://lattes.cnpq.br/6337155484004358 - https://orcid.org/0000-0002-8075-5029

1 INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia contemporânea exige mais do que a formalização de direitos e a existência de instituições representativas. Ela demanda a efetivação de condições concretas de participação, reconhecimento e inclusão, especialmente em contextos historicamente marcados por desigualdades sociais, raciais e culturais.

Nesse contexto, as políticas públicas educacionais assumem papel estratégico na mediação dessas disputas, sendo responsáveis tanto pela garantia de direitos quanto pela reprodução ou transformação de desigualdades. Experiências como o Projeto Mãos Dadas, o Projeto Político-Pedagógico (PPP), a implementação de escolas cívico-militares, especialmente no estado de Minas Gerais, e o Projeto de Lei nº 1007/2025, apresentado no Congresso Nacional em 14 de março de 2025, evidenciam que o desenho e a execução dessas políticas públicas refletem escolhas que impactam diretamente a formação cidadã, o pluralismo e a qualidade da democracia.

Diante desse quadro, emerge a relevância dos mecanismos de controle externo e social, com destaque para a atuação dos Tribunais de Contas, que tradicionalmente exercem funções de fiscalização contábil, financeira e orçamentária. No entanto, observa-se, nas últimas décadas, uma ampliação de seu papel institucional, passando a atuar também como agentes indutores de políticas públicas, promotores de cidadania e participantes ativos na construção de uma esfera pública mais democrática.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel dos Tribunais de Contas na construção democrática das políticas educacionais, por meio de metodologia teórico-bibliográfica, a partir da articulação entre participação, reconhecimento e disputas simbólicas. Busca-se compreender de que maneira essas instituições podem atuar para além dos mecanismos formais de controle, contribuindo para a promoção da justiça social, da equidade e da inclusão. A análise também dialoga com o campo das políticas educacionais e com práticas institucionais concretas, como as experiências desenvolvidas no estado de Minas Gerais.

O artigo está estruturado em três partes principais. Inicialmente, discute-se a escola como espaço público de disputas simbólicas e mercantilização da educação. Em seguida, analisa-se o campo das políticas públicas educacionais, com foco no PPP e nas escolas cívico-militares em Minas Gerais, à luz das relações entre controle externo e controle social. Por fim, examina-se o papel dos Tribunais de Contas na construção democrática das políticas voltadas à justiça social, destacando sua atuação para além dos mecanismos formais de fiscalização.

2 ESCOLA COMO ESPAÇO PÚBLICO, DISPUTA SIMBÓLICA E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A escola, enquanto instituição social, não pode ser compreendida apenas como um espaço de transmissão de conteúdos formais, mas deve ser analisada como um ambiente dinâmico de produção de sentidos, no qual se articulam disputa de poder, identidade e cultura.

Nessa perspectiva, a escola se configura como um campo social atravessado por tensões, no sentido proposto por Pierre Bourdieu (1989), em que diferentes agentes e interesses disputam a definição legítima do conhecimento, dos valores e das formas de socialização. Nas últimas décadas, essa disputa tem se intensificado, sobretudo diante do avanço de políticas neoliberais no campo educacional.

Nesse contexto, a designação da presente seção, alinhada à tese central do artigo, ratifica a instituição escolar como um **espaço de disputas hegemônicas**. Evidencia-se que o saber construído nesse lócus de conflito não é neutro; ao contrário, constitui um objeto de desejo disputado tanto pela **racionalidade política neoliberal (Santos, 2005)** – que privilegia a produtividade e a adaptação ao mercado – quanto por um **projeto de educação democrática e emancipatória.**

Como exemplo a ser evitado no âmbito da Educação Básica (Infantil, Fundamental, Médio) é o que vem ocorrendo na **Educação Superior.** Essa forma de ensino, assim, é progressivamente tratada como uma "*commodity*", marcada pela expansão acelerada de instituições privadas nas últimas décadas. Esse processo de expansão de faculdades não ocorreu, em grande medida, orientado por um projeto de democratização crítica do conhecimento, mas sim por uma lógica de mercado que transforma o ensino em produto e o estudante em consumidor.

Nesse contexto, grandes grupos educacionais – como Kroton Educacional (atualmente parte da Cogna Educação) e a Yduqs – passaram a operar sob uma racionalidade empresarial, baseada em escala, redução de custos e maximização de lucros. Tal dinâmica se expressa, por exemplo, na ampliação do ensino a distância, na padronização curricular e na flexibilização de exigências formativas, o que, embora amplie o acesso, levanta questionamentos sobre a qualidade e a profundidade da formação oferecida.

À luz das reflexões de Pierre Bourdieu (1989), é possível compreender esse movimento como parte de um processo de reconfiguração do campo educacional, no qual o capital econômico tende a sobrepor-se ao capital cultural, redefinindo os critérios de legitimidade do saber. Assim, a expansão quantitativa do ensino superior não se traduz necessariamente em formação crítica ou emancipatória, podendo, ao contrário, reforçar desigualdades ao oferecer trajetórias formativas distintas para diferentes segmentos sociais.

Desse modo, a expansão das faculdades brasileiras, quando orientada por um ideal neoliberal, revela uma tensão central: ao mesmo tempo em que amplia o acesso, pode contribuir para a **mercantilização da educação**, esvaziando sua função social e cultural e subordinando-a às demandas do mercado, em detrimento de um projeto educativo comprometido com a formação integral dos sujeitos e com a transformação social.

Dessa forma, tais constructos simbólicos funcionam como mecanismos de categorização e normatização, moldando ativamente as interações sociais, as trajetórias individuais e o acesso a oportunidades. Assim, compreender a escola como espaço de disputa por "poder simbólico" (Bourdieu, 1989) implica reconhecer que a efetividade das políticas públicas – de caráter neoliberal – voltadas à educação não pode ser avaliada apenas por indicadores quantitativos ou por sua capacidade técnica, financeira e estrutural, mas também pela sua aptidão em promover inclusão, reconhecimento e participação cultural.

Na visão freireana, a escola nunca é neutra: ela é um campo de batalha, no qual se disputam projetos hegemônicos. Nessa perspectiva, a escola está longe de constituir um espaço neutro ou meramente técnico; trata-se, antes, de um território atravessado por relações de poder, no qual se confrontam distintos projetos de sociedade.

Para Paulo Freire (1967, 1987), essa disputa não ocorre apenas no plano dos conteúdos formais, mas também nas práticas pedagógicas, nos currículos, nas linguagens e nos modos de interação cotidiana. A cultura dominante, como exemplo, tende a se impor como universal, invisibilizando saberes outros e reproduzindo desigualdades sociais e simbólicas. Em contrapartida, as culturas populares carregam experiências, conhecimentos e formas de leitura do mundo que, quando reconhecidas, podem se tornar potentes instrumentos de resistência e transformação.

É nesse contexto que a educação assume um caráter eminentemente político. Ao invés de uma prática de mera transmissão – que Paulo Freire (1967) criticamente denomina de "educação bancária" –, a escola pode se constituir como espaço de problematização da realidade, no qual educadores, educandos e sociedade se engajam em um processo dialógico de construção do conhecimento. Tal perspectiva abre caminho para uma pedagogia crítica e emancipatória, capaz de tensionar as estruturas hegemônicas e promover a valorização da diversidade cultural.

Essa tensão torna-se ainda mais evidente quando se observam políticas públicas recentes no cenário mineiro. Como caso emblemático, tem-se a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) – Acordão **nº** 1188273/2005, do Conselheiro Relator Agostinho Patrus, de 1° de julho de 2025 –, que determinou a suspensão de novas adesões ao chamado "Projeto Mãos Dadas"[2], iniciativa voltada à transferência da gestão de escolas estaduais para os municípios.

A medida foi motivada por indícios de irregularidades, ausência de planejamento e, sobretudo, pela falta de comprovação da capacidade técnica, financeira e estrutural das prefeituras para assumir novas matrículas – especialmente de estudantes com

2 O Projeto Mãos Dadas, disposto na Resolução Secretaria de Estado de Educação (SEE) nº 5.148/2025, visa ao fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios de Minas Gerais na organização do Sistema Público de Ensino, em consonância com o preconizado pelo Artigo 211 da Constituição Federal. Essa iniciativa objetiva possibilitar que os municípios absorvam matrículas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, contando com apoio financeiro e pedagógico da SEE, alinhando-se, assim, aos princípios estabelecidos no Art. 211 da Constituição Federal e no Art. 10, II, e no Art. 11, V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que determina que os municípios deverão oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, no Ensino Fundamental. Disponível em: https://www.educacao.mg.gov.br/projeto-maos-dadas/.

deficiência ou necessidades educacionais específicas.

A presente decisão evidencia que a descentralização da gestão educacional, frequentemente apresentada sob a lógica da eficiência administrativa, pode, na prática, deslocar responsabilidades sem assegurar as condições materiais necessárias para a garantia do direito à educação. O próprio TCE/MG alertou que o programa poderia comprometer a qualidade do ensino e gerar sobrecarga para municípios com baixa capacidade arrecadatória:

> Assim, sua implementação, [...], não pode ocorrer de forma indiscriminada ou automática. Ao contrário, exige planejamento rigoroso e análise criteriosa de múltiplos fatores, especialmente os de ordem técnica, estrutural e financeira, sob pena de comprometer a qualidade do serviço educacional, que constitui direito social fundamental assegurado pela Constituição – além de impor sobrecarga orçamentária potencialmente insustentável aos Municípios. Isso, pois, o regime de colaboração não deve ser interpretado como mera transferência de responsabilidades, mas como uma atuação coordenada entre os entes federativos, voltada à concretização de objetivos constitucionais essenciais, como o acesso igualitário, a garantia de padrões mínimos de qualidade e a redução das desigualdades educacionais (Patrus, 2025, p. 5).

Portanto, para o Conselheiro Relator Agostinho Patrus:

> A omissão do Estado na aferição dessas condições prévias, em que as adesões ao projeto "Mãos Dadas" vêm ocorrendo sem a devida comprovação formal dos requisitos legais, revela-se potencial risco à continuidade e à adequação do serviço público educacional, especialmente em contextos municipais marcados por fragilidade orçamentária e carência de infraestrutura adequada. Essa dinâmica, aliás, pode gerar impactos irreversíveis à rede pública de ensino – como o colapso na prestação de serviços educacionais, evasão escolar, ou agravamento de desigualdades –, motivo pelo qual impõe-se a adoção de medida cautelar a fim de evitar danos de difícil ou impossível reparação e garantir o devido processo decisório na condução de políticas públicas que afetam diretamente o direito fundamental à educação (Patrus, 2025, p. 6).

Quando o Acórdão do TCE/MG aponta a **omissão do Estado**, ele está indicando que o poder público deixa de cumprir um papel fundamental: garantir condições mínimas para que a educação aconteça de forma justa e equilibrada. Em termos sociais, isso significa que diferentes grupos da população – especialmente aqueles que já vivem em contextos de vulnerabilidade – passam a ter **acessos desiguais ao conhecimento**, o que impacta diretamente sua formação cultural e suas oportunidades de participação na sociedade.

Do ponto de vista cultural, a escola não é apenas um espaço de transmissão de conteúdos, mas um lugar de **produção de sentidos, identidades e pertencimentos**. Quando políticas educacionais, como o Projeto Mãos Dadas, são implementadas sem o devido cuidado, planejamento e verificação das condições reais (infraestrutura, orçamento, recursos humanos), o que está em jogo não é só a eficiência administrativa, mas a própria qualidade da formação cultural dos estudantes.

Essa precarização pode gerar efeitos profundos, como: empobrecimento cultural, pois os estudantes passam a ter acesso limitado a conteúdos, práticas

e experiências formativas; reprodução de desigualdades sociais, na linha do que discute Pierre Bourdieu (1989), ao mostrar que a escola pode reforçar diferenças de capital cultural quando não há equidade nas condições de ensino; fragilização do vínculo escolar, levando à evasão, já que a escola deixa de fazer sentido para os alunos em contextos precarizados; descontinuidade de trajetórias educativas, afetando a construção de projetos de vida e de identidade social.

Dessa forma, tais políticas revelam que a escola não é apenas um espaço pedagógico, mas também um território estratégico de disputa entre diferentes projetos políticos e de sociedade. De um lado, iniciativas alinhadas à lógica de racionalização e redução do papel do Estado; de outro, perspectivas que defendem a educação como direito social, pautado na equidade, na inclusão e na participação democrática.

Se, no âmbito estadual, o controle sobre os conteúdos, os currículos e as práticas pedagógicas já se apresenta como um processo complexo e atravessado por disputas simbólicas, a municipalização do ensino tende a intensificar ainda mais essas dinâmicas. Isso ocorre porque, ao se deslocar a gestão educacional para o nível local, ampliam-se as possibilidades de interferência direta de grupos políticos, culturais e religiosos (Braga; Silva; Silvestre, 2024) que atuam de forma mais próxima e imediata no cotidiano escolar.

Essa dinâmica também pode ser analisada à luz das reflexões de Boaventura de Sousa Santos (2010), especialmente no que se refere às chamadas Epistemologias do Sul, que denunciam a exclusão sistemática de saberes não hegemônicos nos processos de produção de conhecimento. No ambiente escolar, essa exclusão se traduz na marginalização de práticas culturais, tradições e formas de expressão vinculadas às populações afrodescendentes.

Nesse cenário, a escola passa a refletir de maneira ainda mais acentuada as correlações de força presentes no contexto municipal, em que, muitas vezes, as relações sociais são mais personalistas e menos institucionalizadas. Tal proximidade pode favorecer tanto práticas pedagógicas sensíveis às realidades locais quanto, por outro lado, a imposição de visões de mundo hegemônicas, que tendem a silenciar a diversidade cultural e religiosa presente no espaço escolar.

Além disso, quando se considera a análise de Pierre Bourdieu (1989) sobre o “poder simbólico”, torna-se possível compreender que a descentralização não elimina as disputas por legitimidade do saber, mas, ao contrário, pode redistribuí-las em escalas mais fragmentadas e, por vezes, menos visíveis. Nesse sentido, a municipalização pode produzir uma reconfiguração do campo educacional, na qual o controle sobre os significados, valores e conteúdos ensinados passa a ser exercido de forma mais difusa, porém não menos eficaz.

É justamente nesse quadro de disputas simbólicas que se insere a problemática da invisibilização de determinados grupos culturais no ambiente escolar. A partir dessa perspectiva, como exemplo, torna-se possível compreender que a invisibilização das culturas afro-brasileiras não ocorre de maneira neutra, mas resulta de processos históricos e sociais que privilegiam determinados referenciais culturais em detrimento de outros. Conforme aponta Kabengele Munanga (2015), o racismo estrutural atua de forma difusa nas instituições, influenciando práticas

pedagógicas e a seleção dos conteúdos curriculares.

Em conformidade com o apresentado por Braga, Silva e Silvestre (2024), a perenidade da hegemonia do capital depende da naturalização de sua lógica, o que exige a invisibilização das intencionalidades subjacentes às reformas educacionais contemporâneas. Segundo os autores, tais políticas neoliberais, sob o discurso de melhoria da qualidade e eficiência, operam sob uma lógica que visa, estrategicamente, ao controle da escola. Nesse contexto, a reestruturação curricular constitui-se como ferramenta central de subordinação do ambiente escolar aos imperativos do mercado.

Como foi observado pelos autores:

> O projeto neoliberal tem uma perspectiva oposta, isto é, ele mensura o que aprender e como aprender, delimitando o aprendizado as competências e habilidades, o que acaba por delimitar, também, qual tipo de conhecimento e qual profundidade de saber sobre o que os educandos terão acesso (Braga; Silva; Silvestre, p. 5, 2024).

O chamado “projeto neoliberal”, no campo educacional, parte de uma lógica distinta daquela que compreende a educação como formação integral e emancipatória. Em vez disso, tende a organizar o processo de ensino a partir de critérios de eficiência, mensuração e desempenho, estabelecendo previamente **o que deve ser aprendido e como esse aprendizado deve ocorrer.**

Essa perspectiva se materializa, sobretudo, na centralidade atribuída às chamadas “competências e habilidades”, frequentemente definidas por parâmetros curriculares padronizados e avaliações em larga escala. Embora tais instrumentos sejam apresentados como formas de garantir qualidade e comparabilidade, eles acabam por **reduzir a complexidade do processo educativo**, transformando o conhecimento em algo fragmentado, instrumental e orientado para resultados imediatos.

Nesse sentido, ao delimitar o aprendizado a um conjunto específico de competências, o projeto neoliberal também define – ainda que implicitamente – **quais conhecimentos são considerados válidos e quais são marginalizados**. Saberes críticos, humanísticos ou ligados às experiências culturais diversas tendem a perder espaço, enquanto conteúdos voltados à adaptação ao mercado e à produtividade ganham centralidade.

Além disso, essa lógica impacta diretamente a profundidade do saber. Ao priorizar habilidades operacionais e mensuráveis, o ensino pode se tornar mais superficial, focado no cumprimento de metas e indicadores, em detrimento de uma compreensão mais ampla, reflexiva e crítica da realidade. O estudante passa, assim, a ser preparado não para questionar ou transformar o mundo, mas para se inserir nele de maneira funcional.

Sob a ótica de Paulo Freire (1937, 1987), esse modelo se aproxima de uma educação que limita a autonomia do sujeito, uma vez que reduz o processo educativo a uma lógica de adaptação. Em contraposição, uma perspectiva crítica defende uma educação que amplie horizontes, valorize a pluralidade de saberes e possibilite aos educandos não apenas aprender conteúdos, mas também desenvolver a

capacidade de interpretar, problematizar e transformar a realidade em que estão inseridos.

Ao se evitar o movimento futuro de transformação da educação em "*commodity*" no âmbito do ensino fundamental, evidencia-se a centralidade do papel do Estado mineiro como garantidor do direito à educação pública, laica, gratuita, inclusiva e de qualidade.

A descentralização da responsabilidade educacional para os municípios – ainda que prevista em marcos legais – torna-se problemática quando não é acompanhada das condições materiais necessárias à sua efetivação, como financiamento adequado, infraestrutura e valorização do trabalho docente. Em contextos de fragilidade orçamentária, essa transferência pode produzir um efeito perverso: a incapacidade de manutenção da rede pública local abre caminho para soluções de caráter emergencial, entre elas a terceirização dos serviços educacionais.

Esse processo, por sua vez, insere a educação básica na lógica de mercado, favorecendo a atuação de grandes grupos privados e consolidando a tendência de mercantilização do ensino. Tal dinâmica dialoga com a crítica de Pierre Bourdieu (1989), ao evidenciar como o capital econômico pode reconfigurar o campo educacional, deslocando sua função social e cultural em direção a interesses mercadológicos.

Nesse sentido, a atuação do TCE/MG revela-se fundamental ao interromper, por meio de decisão cautelar, um possível processo de precarização e privatização indireta do ensino fundamental. Ao exigir a devida comprovação das condições legais e estruturais para a implementação de políticas como o Projeto Mãos Dadas, o órgão atua não apenas como fiscalizador técnico, mas como agente de proteção do interesse público e da função social da educação.

Assim, a decisão do TCE/MG pode ser compreendida como um mecanismo de contenção de um movimento mais amplo de mercantilização da educação básica, evitando que a insuficiência estatal nos níveis locais se converta em justificativa para a transferência do ensino público à iniciativa privada. Trata-se, portanto, de uma intervenção que reafirma a educação como direito social e não como mercadoria, preservando sua dimensão formativa, cultural e democrática frente às pressões do neoliberalismo educacional.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: O CASO PPP E DAS ESCOLAS CÍVICO-MILITARES EM MINAS GERAIS

A escola, tal como a conhecemos hoje – pública, laica, universal e garantida pelo Estado –, constitui uma construção histórica relativamente recente, com cerca de 150 anos (Ponce, 2007; Frigotto, 1999). Edificada no final do século XIX, ela se desenvolve no contexto de consolidação do capitalismo industrial (Enguita, 1989), articulando-se às dinâmicas de dominação e reprodução social que, conforme analisam Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron na obra Os herdeiros: os estudantes e a cultura (2014), sustentam a própria arquitetura social.

Para esses autores, tais dinâmicas de dominação e reprodução não apenas refletem a estrutura social, mas contribuem ativamente para sua manutenção. Nesse sentido, a instituição escolar passa a desempenhar uma dupla função: de um lado, formar tecnicamente uma força de trabalho padronizada; de outro, operar como mecanismo de legitimação e reprodução das estruturas sociais, contribuindo para o controle simbólico das massas.

Embora com especificidades próprias – como a herança colonial, a escravização e as profundas desigualdades sociais –, a expansão da escola pública brasileira também acompanhou o processo de modernização e urbanização do país. No entanto, a escola primária tornou-se um instrumento de formação do cidadão laborioso, ordeiro e saudável.

Nesse contexto, conforme apontado por Marta Maria Chagas de Carvalho (1998), a educação, por meio de políticas públicas, passou a atender, simultaneamente, à necessidade de formação de mão de obra para o mercado de trabalho e à construção de uma identidade nacional, bem como operar em um contexto de cidadania tutelada ou incompleta, em que os direitos sociais (como a educação de qualidade) não eram plenamente acessíveis a todos, mantendo exclusões estruturais.

Assim como nos países industrializados, as políticas públicas educacionais no Brasil passaram a desempenhar funções que ultrapassam a mera transmissão de conhecimentos, incorporando mecanismos de disciplina, padronização e socialização alinhados às demandas do Estado e do sistema produtivo. Nesse processo, a educação assume também o papel de organizar condutas, regular práticas sociais e contribuir para a formação de sujeitos ajustados às dinâmicas econômicas e institucionais vigentes.

Como observa Michel Foucault em *Vigiar e punir: nascimento da prisão* (1987), a escola pode ser compreendida como uma instituição disciplinar, que compartilha dispositivos de controle com outras instituições modernas, como fábricas, quartéis e prisões, estando voltada à produção de corpos úteis, produtivos e socialmente dóceis.

Em um primeiro momento, as políticas públicas – especialmente no campo educacional – não podem ser elaboradas sob a lógica do imediatismo, mas devem ser orientadas por uma perspectiva de longo prazo, considerando os impactos que tais ações produzirão na formação social e cultural das futuras gerações. Nesse sentido, torna-se fundamental analisar criticamente os projetos e programas governamentais que ganham centralidade na agenda pública atual, como é o caso da militarização de escolas públicas no Brasil.

Esse movimento ganha força a partir da promulgação do Decreto nº 9.665/2019, que reestrutura o Ministério da Educação e institui, no âmbito da Secretaria de Educação Básica, com a criação da Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares, bem como do Decreto nº 10.004/2019, que cria o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM). Inspirado no modelo das instituições de ensino vinculadas às Forças Armadas, o PECIM propõe a adoção de práticas de gestão e organização baseadas em princípios de hierarquia, disciplina e controle.

À luz das reflexões de Michel Foucault (1987), é possível interpretar o projeto de

militarização das escolas públicas como a intensificação de dispositivos disciplinares no ambiente escolar, voltados à produção de comportamentos normatizados e à conformação dos sujeitos a padrões de obediência e controle.

Ao afirmar, em um primeiro momento, que esse movimento de militarização, para a formulação do projeto das escolas cívico-militares, foi inspirado no modelo institucional das Forças Armadas, faz-se necessário esclarecer que o arquétipo desenvolvido por essas instituições de ensino militar não se limita à formação de um cidadão laborioso, ordeiro e saudável. Muito pelo contrário: historicamente, tal modelo se orienta pela preparação de quadros dirigentes, aptos a ocupar posições estratégicas na condução do Estado, evidenciando uma formação voltada não apenas à disciplina, mas à constituição de lideranças e à reprodução de estruturas de poder:

> As metas gerais, elencadas no art. 4º. do Regulamento dos Colégios Militares (R-69), aprovado pela Portaria do Comandante do Exército n. 42, de 06 de fevereiro de 20087, sintetizam com precisão a ação educacional proposta para os Colégios Militares:
> I - permitir ao aluno desenvolver atitudes e incorporar valores familiares, sociais e patrióticos que lhe assegurem um futuro de cidadão patriota, cônscio de seus deveres, direitos e responsabilidades, qualquer que seja o campo profissional de sua preferência;
> II - propiciar ao aluno a busca e a pesquisa continuadas de informações relevantes;
> III - desenvolver no aluno a visão crítica dos fenômenos políticos, econômicos, históricos, sociais e científico-tecnológicos, ensinando-os, pois, a aprender para a vida e não mais, simplesmente, para fazer provas;
> IV - preparar o aluno para refletir e compreender os fenômenos e não, meramente, memorizá-los;
> V - capacitar o aluno à absorção de pré-requisitos fundamentais ao prosseguimento dos estudos acadêmicos e não de conhecimentos supérfluos que se encerrem em si mesmos;
> VI - estimular o aluno para a saudável prática de atividade física, buscando o seu desenvolvimento físico e incentivando a prática habitual do esporte; e
> VII - despertar vocações para a carreira militar.

Como apresentam Juliana Boanova Souza Ferreira e Suelen Assunção Santos, o Sistema Educacional dos Colégios Militares (SCMB), segundo a Diretoria de Educação Preparatória e Assistencial (DEPA), órgão do Exército Brasileiro, subordinado ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEx), é responsável por planejar, coordenar e supervisionar 15 Colégios Militares no Brasil:

> O SCMB preocupa-se, conforme seu regimento, em formar jovens ativos e criativos, autônomos e autores, providos de competências e habilidades, além de valores éticos e morais cultuados pelo Exército Brasileiro, ou seja, indivíduos mais responsáveis, atuantes e transformadores. É na dita articulação eficaz entre a educação preparatória e a educação assistencial, em um ambiente identificado com os valores, os costumes e a tradição do Exército Brasileiro, também apoiado sobre a hierarquia e a disciplina que estruturam a Força Terrestre, que os Colégios Militares cumprem sua missão de proporcionar educação básica a seus alunos (Ferreira; Santos, 2025, p. 13).

Essa perspectiva pode ser compreendida à luz das análises de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (2014), ao evidenciar que determinados espaços educativos operam como instâncias de produção e reprodução de elites, responsáveis pela manutenção das estruturas de poder. Em diálogo, Louis Althusser, em *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado* (1985), contribui ao compreender a escola como um aparelho ideológico do Estado, responsável pela reprodução das relações sociais de produção.

Entretanto, ao ser transposto o modelo dos Colégios Militares para o âmbito das escolas cívico-militares da educação básica, esse molde sofre uma inflexão significativa. Conforme sugere Michel Foucault (1987), a escola moderna pode operar como uma instituição disciplinar, voltada à normalização dos corpos e das condutas. Nesse sentido, a ênfase passa a recair sobre a disciplina, a hierarquia e o controle comportamental (Ferreira; Santos, 2025; Gonçalves, 2023), pois:

> Trata-se da transferência da gestão civil de unidades escolares nos seus aspectos decisórios institucionais, pedagógicos e, sobretudo, de tentativa de se realizar o controle comportamental de alunos, púberes e juvenis, em conformidade com a filosofia existente nas corporações militares. Face ao fenômeno, em todo o Brasil, Polícia Militar (PM) e Bombeiros Militares (BM) vêm deixando suas funções constitucionais de lado para serem desviados à condição de gestores de escolas públicas civis (Dias; Ribeiro, 2021, p. 407).

Nesse sentido, a proposta de implementação desse modelo concentra-se, de modo preferencial, no Ensino Fundamental (Anos Finais) e no Ensino Médio, direcionando-se, sobretudo, a estudantes oriundos de contextos socialmente vulneráveis e residentes em áreas periféricas (Viaro, 2022), sob o argumento de atender aos estratos mais pobres da população.

No entanto, essa focalização revela uma assimetria relevante: ao mesmo tempo em que se justifica como política de inclusão, tende a ofertar a esses grupos um modelo educacional mais rígido, fortemente orientado por princípios de disciplina, hierarquia e controle. Isto pode ser observado no Art. 2º, Inciso V, do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, transcrito a seguir:

> [...]
> V - gestão de processos educacionais - promoção de atividades com vistas à difusão de valores humanos e cívicos para estimular o desenvolvimento de bons comportamentos e atitudes do aluno e a sua formação integral como cidadão em ambiente escolar externo à sala de aula.

Tal configuração pode contribuir para a consolidação de trajetórias educacionais diferenciadas, nas quais determinados segmentos sociais têm acesso prioritário a uma formação voltada à conformação de condutas, enquanto outros permanecem mais próximos de experiências educativas que estimulam a autonomia, a criticidade e a pluralidade de saberes. Nesse contexto, tensiona-se o horizonte de uma educação emancipatória, conforme propõe Paulo Freire, em *Pedagogia do oprimido* (1987), ao defender uma pedagogia crítica, dialógica e orientada à formação de sujeitos autônomos e capazes de intervir na realidade.

Além disso, a análise pode ser ampliada a partir de Antonio Gramsci, em

Cadernos do cárcere (2000), ao compreender a escola como espaço estratégico na disputa pela hegemonia, no qual se definem valores, visões de mundo e formas de organização social. Nessa mesma direção, Dermeval Saviani, em *Escola e democracia* (2008), contribui ao defender uma educação comprometida com a formação crítica e com a superação das desigualdades estruturais.

No campo educacional, a análise das políticas públicas não pode se restringir à sua formulação normativa, mas deve considerar sua **conformidade jurídica**, sua **sustentabilidade orçamentária** e, sobretudo, seus **impactos sociais concretos**. É nesse ponto que órgãos de controle externo e social tornam-se centrais, ao verificarem se a implementação dessas políticas respeita os princípios constitucionais, assegura a adequada aplicação dos recursos públicos e preserva o direito fundamental à educação.

A partir desse raciocínio, observa-se que a implementação da Política Educacional de Gestão Compartilhada das Escolas Cívico-Militares (ECIM) no estado de Minas Gerais, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), tende a se concentrar em contextos socialmente vulneráveis, sendo direcionada, em grande medida, a escolas localizadas em regiões periféricas ou com baixos indicadores educacionais. Ainda que apresentada sob o discurso de melhoria da qualidade do ensino e da formação integral dos estudantes, tal política pode contribuir para a consolidação de trajetórias educacionais diferenciadas entre grupos sociais.

À luz das reflexões de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (2014), esse movimento pode ser interpretado como um mecanismo de reprodução das desigualdades, ao destinar a determinados segmentos sociais um modelo educativo mais orientado pela disciplina, pelo controle e pela conformação de condutas. Tal dinâmica evidencia que a escola, longe de ser um espaço neutro, opera como instância de legitimação de distinções sociais, ao oferecer experiências formativas distintas conforme a posição dos sujeitos na estrutura social.

Além disso, essa configuração pode ser analisada a partir da noção de controle social desenvolvida por Michel Foucault (1987), ao evidenciar como práticas disciplinares e dispositivos de vigilância são incorporados ao cotidiano escolar, promovendo a internalização de normas e a regulação dos comportamentos. Nesse contexto, o apoio social a esse modelo – frequentemente sustentado pelo discurso de ordem, segurança e melhoria do desempenho – revela a eficácia de mecanismos simbólicos que tornam tais políticas socialmente aceitáveis, mesmo quando produzem efeitos potencialmente excludentes.

Em diálogo com Antonio Gramsci (2000), pode-se compreender esse processo como expressão de uma disputa hegemônica, na qual determinados projetos educacionais se consolidam não apenas pela imposição, mas pelo consenso. Assim, parcelas da sociedade passam a aderir a essas políticas não como forma de controle, mas como solução legítima para problemas estruturais da educação pública, contribuindo para sua naturalização e expansão.

Sobre esse modelo de ensino, o controle social não pode ser negligenciado, devendo assumir uma presença ativa e estruturante na formulação, na implementação e na avaliação das políticas educacionais. O controle social não

se refere apenas à repressão ou à aplicação de normas pelo Estado, mas também aos mecanismos pelos quais a sociedade civil monitora, fiscaliza e influencia ações públicas e privadas para garantir a ordem, a justiça e os direitos.

Dessa forma, pode-se destacar a atuação em instâncias de controle social do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE/MG), que tem se posicionado criticamente em relação à implementação das escolas cívico-militares no estado de Minas Gerais. Conforme apontado em seus materiais institucionais, a adoção desse modelo pode representar riscos à gestão democrática da escola, à liberdade pedagógica e ao próprio papel social da educação pública, especialmente ao incidir sobre estudantes de contextos periféricos.

Para o Sind-UTE/MG, "[...] não é a presença de militares dentro da unidade escolar que garantirá a qualidade, mas, o investimento massivo em educação, redução do n*ú*mero de alunos em sala, mais esporte e cultura, melhores salários e boa carreira para os educadores".

Assim sendo, a atuação do Sind-UTE/MG evidencia que o controle social não se limita aos órgãos formais de fiscalização, mas se amplia por meio da mobilização da sociedade civil organizada, que problematiza, denuncia e tensiona políticas públicas, contribuindo para o debate democrático e para a defesa de uma educação comprometida com a equidade e a formação crítica dos sujeitos.

Assim, esclarece o Sind-UTE/MG:

> [...]
> Escola cívico-militar não é escola militar – Não se deixe enganar: escola cívico-militar é uma coisa, escola militar é outra. As escolas militares recebem recursos do Ministério da Defesa ou da PM, têm professores (as) com altos salários e rigorosa seleção de alunos (as). A cívico-militar tem os mesmos recursos da escola estadual tradicional. A única diferença é a presença de militares aposentados (as).

Nesse contexto, no que se refere à gestão dos processos didático-pedagógicos – especialmente à promoção de atividades de apoio ao ensino-aprendizagem –, emerge uma questão que merece atenção: a insuficiente preparação dos profissionais (militares aposentados) designados para atuar como monitores nas escolas cívico-militares. Em diversos casos, observa-se a ausência de formação pedagógica específica e de domínio adequado dos conteúdos escolares, o que pode comprometer a qualidade do processo educativo.

Situações concretas evidenciam essa fragilidade. Em episódio recente, ocorrido na Escola Estadual Professora Luciana Damas Bezerra, no município de Caçapava (SP), um agente responsável por orientar comandos de ordem unida registrou incorreções ortográficas ao empregar termos como "descançar" (em vez de *descansar*) e "continência" (em vez de *continência*). Ainda que pontual, o caso ilustra um problema mais amplo: a designação de profissionais sem a devida qualificação pode fragilizar não apenas a dimensão pedagógica, mas também a legitimidade do próprio modelo educacional proposto.

À luz das reflexões de Dermeval Saviani (2008), a centralidade do trabalho docente qualificado constitui elemento indispensável para a garantia de uma educação de qualidade. Desse modo, a substituição ou o enfraquecimento do

papel de profissionais da educação por agentes sem formação específica tende a produzir efeitos negativos na formação dos estudantes, reforçando desigualdades e comprometendo o caráter formativo da escola.

A discussão acerca das políticas públicas adquiriu, nas últimas décadas, uma dimensão ampliada, especialmente em contextos democráticos como o brasileiro, nos quais a complexidade dos arranjos institucionais exige mecanismos eficazes de governabilidade e *accountability*. Nesse cenário, o **controle externo** assume papel fundamental, ao atuar como instrumento de fiscalização, transparência e garantia do interesse público na condução das ações estatais.

No campo educacional, a análise das políticas públicas não pode se restringir à sua formulação normativa, mas deve considerar sua **conformidade jurídica**, sua **sustentabilidade orçamentária** e, sobretudo, seus **impactos sociais concretos**. É nesse ponto que órgãos de controle, como o TCE/MG, tornam-se centrais, ao verificarem se a implementação dessas políticas respeita os princípios constitucionais, assegura a adequada aplicação dos recursos públicos e preserva o direito fundamental à educação.

Dessa forma, o controle externo não se limita a uma função técnico-contábil, mas se configura como um mecanismo essencial de proteção social, capaz de prevenir distorções, evitar a precarização de serviços públicos e garantir que políticas educacionais sejam conduzidas com responsabilidade, equidade e compromisso com a formação integral dos sujeitos.

Como exemplo, pode-se citar a decisão do TCE/MG, que aponta fragilidades relacionadas ao PPP, especialmente no que se refere à dificuldade de mobilização da comunidade escolar para sua elaboração e implementação. Tal cenário pode resultar na concepção de projetos que não atendem às reais necessidades da comunidade, comprometendo sua legitimidade e efetividade no contexto educacional:

> Para que seja instrumento de melhoria de qualidade da escola, o Projeto Político Pedagógico-PPP precisa ser construído coletivamente, com responsabilidade e compromisso, a partir de processo contínuo de mobilização da comunidade tanto na elaboração quanto na efetivação das ações objeto do referido Projeto. Assim, é fundamental a participação da comunidade escolar na elaboração e implantação do PPP, pois quanto mais representativa for a participação da comunidade na elaboração do referido projeto maior legitimidade ele terá e, consequentemente, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação (Diniz, 2015, p. 1).

Para que se constitua efetivamente como instrumento de melhoria da qualidade da escola, o PPP deve ser construído de forma coletiva, fundamentado na responsabilidade compartilhada e no compromisso dos diferentes sujeitos que integram a comunidade escolar. Tal construção exige um processo contínuo de mobilização, que envolva não apenas a elaboração formal do documento, mas também a efetivação de suas diretrizes no cotidiano escolar.

Do mesmo modo, TCE/MG apontou fragilidades na implementação da ECIM no estado de Minas Gerais, em parceria com o CBMMG, evidenciando a importância do controle institucional na garantia da qualidade e da legitimidade das ações públicas:

> [...]
> 2. A previsão do Programa das Escolas Cívico-Militares em ação orçamentária do Projeto Somar indica tratamento inadequado da matéria orçamentária e ausência de planejamento, configurando violação aos princípios orçamentários da programação e da discriminação ou especialização, por não individualizar ações, metas físicas e financeiras de cada uma das iniciativas. Tal omissão compromete o exercício do controle externo e prejudica o controle social, além de inviabilizar a distinção entre o número de escolas atendidas por cada iniciativa e os respectivos recursos públicos alocados, violando também o princípio da transparência orçamentária.
>
> [...]
> I) deferiu a medida cautelar, nos termos do art. 347 do Regimento Interno, e determinou que o governador do Estado de Minas Gerais, o secretário de estado de Educação e o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais se abstenham de adotar medidas para prosseguir com a expansão da Política Educacional de Gestão Compartilhada: Escolas Cívico-Militares, prevista na Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024, para novas unidades escolares, até o julgamento do mérito da presente representação (Monteiro, 2025, p. 2).

A complexidade das disputas em torno da implementação das escolas cívico-militares em Minas Gerais torna-se ainda mais evidente quando se observa sua judicialização. Em decisão proferida nos autos do Processo nº 1110964-60.2025.8.13.0024, da 4ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, foi suspensa a determinação do TCE/MG que interrompia o programa, restabelecendo sua continuidade.

A magistrada entendeu que a atuação do TCE/MG ultrapassou os limites do controle externo ao interferir no mérito de uma política pública, afirmando que a definição de modelos de gestão educacional constitui ato discricionário do Poder Executivo, desde que respeitado o ordenamento jurídico. Ademais, destacou a ausência de demonstração de lesão concreta ao erário e apontou o chamado "perigo de dano reverso", ao considerar que a suspensão do programa poderia comprometer a trajetória escolar dos estudantes e desestruturar o planejamento do ano letivo.

Tal decisão, posteriormente analisada no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ/MG), evidencia que as políticas educacionais se inserem em um campo de disputas institucionais que envolvem diferentes esferas de poder – administrativa, técnica e judicial. Nesse contexto, foi revista a decisão da 4ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, e manteve-se a decisão do TCE/MG de suspender o programa das escolas cívico-militares durante o ano letivo de 2026 em Minas Gerais. Observa-se uma tensão entre o papel fiscalizador dos órgãos de controle e a autonomia do Poder Executivo na formulação de políticas públicas, o que revela os limites do controle externo quando confrontado com decisões de natureza política e discricionária.

À luz das reflexões de Antonio Gramsci (2000), esse cenário pode ser compreendido como expressão de uma disputa hegemônica, na qual diferentes atores buscam legitimar seus projetos no espaço público. Assim, a judicialização da política educacional não apenas revela conflitos institucionais, mas também

evidencia a necessidade de fortalecimento do controle social, entendido como a participação ativa da sociedade na construção, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, de modo a garantir sua legitimidade democrática para além das decisões técnicas ou judiciais.

No caso mineiro, esse cenário de disputas em torno da gestão da educação pública ganha contornos ainda mais complexos com a recente realização do leilão que definiu a empresa responsável pela Parceria Público-Privada da Educação em Minas Gerais. O certame, realizado na manhã de 30 de março de 2026, estabeleceu a transferência da gestão da manutenção de 95 escolas estaduais à iniciativa privada pelo período de 25 anos, conforme noticiado pelo jornal O Tempo.

Segundo a matéria do O Tempo, o grupo empresarial vencedor, IG4 BTG Pactual Health Infra – gestor da Opy Health –, já atua na administração de serviços na área da saúde, como no Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro (HMDCC), tendo apresentado proposta no valor de R$ 22,3 milhões. Esse dado evidencia a ampliação da lógica gerencial e empresarial na condução de políticas públicas.

Esse movimento pode ser interpretado, à luz das reflexões de Pierre Bourdieu, como um processo de reconfiguração do campo educacional, no qual o capital econômico passa a exercer maior influência sobre as dinâmicas de organização e funcionamento da escola, deslocando sua centralidade enquanto espaço de formação cultural para uma lógica orientada por eficiência, gestão e resultados. Ao mesmo tempo, essa transformação dialoga com a crítica às políticas neoliberais, que tendem a tratar a educação como serviço passível de terceirização e exploração econômica.

Além disso, a inserção de parcerias público-privadas no setor educacional suscita questionamentos acerca do controle social e da transparência na gestão dos recursos públicos. Nesse contexto, torna-se ainda mais relevante a participação ativa da sociedade civil na formulação, no acompanhamento e na avaliação dessas políticas, de modo a evitar que decisões estratégicas sobre o futuro da educação sejam tomadas de forma tecnocrática ou desvinculadas das reais necessidades da comunidade escolar.

Diante desse cenário, observa-se que a política educacional em Minas Gerais vem sendo progressivamente reconfigurada por meio de diferentes estratégias que, embora apresentadas sob discursos de modernização, eficiência e melhoria da qualidade, convergem para uma mesma lógica de reorganização do papel do Estado na educação.

A implementação das escolas cívico-militares, a judicialização de sua continuidade – envolvendo o TCE/MG e o TJ/MG – e, mais recentemente, a adoção de parcerias público-privadas na gestão educacional, como noticiado pelo O Tempo (2026), não constituem fenômenos isolados. Ao contrário, integram um movimento mais amplo de reconfiguração do campo educacional, no qual se articulam mecanismos de controle, disciplinamento e racionalização gerencial com a crescente inserção de agentes privados na condução da educação pública.

4 PARTICIPAÇÃO, RECONHECIMENTO E DISPUTAS SIMBÓLICAS: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS VOLTADAS À JUSTIÇA SOCIAL

A participação social, frequentemente tratada como um princípio normativo das democracias contemporâneas, não se realiza de maneira plena apenas por meio de garantias formais. Se compreendendo-as como um conjunto de normas, valores e fundamentos ético-jurídicos que definem não apenas como uma democracia *funciona*, mas como ela *deve* ser organizada para ser considerada legítima. Nesse sentido, tais princípios dizem respeito a ideais orientadores da vida democrática, tais como igualdade, liberdade, justiça, pluralismo e participação.

Conforme argumenta Jürgen Habermas (2014), a legitimidade democrática está diretamente relacionada à possibilidade de participação dos cidadãos em processos de deliberação pública, nos quais diferentes vozes possam ser ouvidas em condições de relativa igualdade. Assim, a democracia não se reduz a procedimentos institucionais, mas envolve a construção de uma esfera pública inclusiva e dialógica.

De forma complementar, John Rawls (2002) destaca que uma sociedade democrática justa deve estar fundamentada em princípios de equidade e justiça distributiva, garantindo que todos os indivíduos tenham acesso a condições básicas para o exercício de suas liberdades. Nessa perspectiva, os princípios normativos funcionam como critérios para avaliar não apenas a existência formal da democracia, mas a qualidade de sua realização concreta.

Além disso, Nancy Fraser (2008) amplia essa compreensão ao enfatizar que a justiça democrática exige tanto redistribuição quanto reconhecimento. Isso implica considerar que a legitimidade de uma democracia depende também da inclusão simbólica e cultural dos diferentes grupos sociais, evitando processos de invisibilização e marginalização.

Assim sendo, ao compreender os princípios normativos como fundamentos ético-políticos da democracia, torna-se possível problematizar situações em que, embora existam garantias legais e institucionais, determinados grupos permanecem excluídos dos processos efetivos de participação. É nesse descompasso entre norma e realidade que se insere o debate sobre desigualdades simbólicas e limites da participação social nas democracias contemporâneas.

Quando determinados grupos não se reconhecem nos conteúdos, nas práticas pedagógicas ou nas representações culturais presentes no ambiente público ou privado, sua participação tende a ser limitada na prática. Tal fenômeno pode ser interpretado a partir da teoria da dominação simbólica de Pierre Bourdieu (1989, 1992), para quem as instituições sociais operam na reprodução de hierarquias ao legitimar determinados capitais culturais em detrimento de outros, definindo, assim, quais saberes são considerados legítimos no espaço social.

Nessa mesma direção, Nancy Fraser (2003) propõe uma ampliação do conceito de justiça social, articulando redistribuição e reconhecimento. Para a autora, a exclusão não se manifesta apenas na dimensão econômica, mas também

na negação de reconhecimento cultural, que se expressa por meio de estigmas, invisibilizações e desvalorização de identidades.

Assim, a atuação estatal – federal, estadual e municipal – incide não apenas sobre a distribuição de recursos, mas também sobre a definição dos sujeitos legítimos de direitos, contribuindo para a produção e a reprodução de desigualdades estruturais.

Nesse contexto, iniciativas como o Projeto de Lei nº 1007/2025, apresentado no Congresso Nacional em 14 de março de 2025, que propõe alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ao estabelecer diretrizes para a participação voluntária de alunos da Educação Básica em aulas e eventos com conteúdo cultural-religioso, festas culturais ou expressões religiosas, em escolas públicas e privadas, evidenciam tensões nos campos educacional e político, ao reabrirem debates sobre conteúdos, currículos e diretrizes já institucionalizados.

Ao mobilizarem argumentos relacionados à liberdade de crença e de consciência, tais proposições deslocam o debate para o campo dos direitos individuais, mas, simultaneamente, produzem efeitos coletivos ao tensionarem a presença de conteúdos histórico-culturais vinculados às matrizes afro-brasileiras e indígenas.

Esse movimento revela um cenário de disputas simbólicas, no qual diferentes projetos de sociedade e de educação entram em confronto. Nessa perspectiva, tais iniciativas podem ser compreendidas como expressões de lutas por legitimidade cultural e pela definição dos conteúdos considerados válidos no espaço escolar, o que remete diretamente à noção de poder simbólico formulada por Pierre Bourdieu (1989).

A partir das contribuições de Boaventura de Sousa Santos (2007, 2010), é possível compreender que a democracia contemporânea demanda a valorização de uma ecologia de saberes, na qual diferentes formas de conhecimento coexistam e dialoguem em condições de maior equidade. Nesse contexto, a exclusão de saberes – especialmente aqueles vinculados às culturas afro-brasileiras e indígenas – não constitui apenas uma injustiça histórica e cultural, mas uma limitação à própria democracia e de parte de sua sociedade.

Essa problemática é aprofundada pelas reflexões de Kabengele Munanga (2004, 2005), que evidencia como o racismo no Brasil se estrutura pela invisibilização das contribuições históricas e culturais da população negra, e por Nilma Lino Gomes (2012), ao destacar que a educação das relações étnico-raciais constitui condição fundamental para a construção de uma escola e de uma sociedade democrática e plural.

É nesse contexto que as Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 assumem centralidade. Mais do que dispositivos normativos, são legislações que operam como instrumentos de reconfiguração curricular e de enfrentamento das desigualdades históricas, ao instituírem a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileiras, africanas e indígenas.

Ao reconhecerem essas matrizes como constitutivas da formação social brasileira, essas leis não apenas ampliam conteúdos escolares e sociais, mas redefinem os próprios fundamentos da democracia, ao disputarem quais saberes e identidades têm legitimidade nos espaços público e privado.

Esses dispositivos normativos confrontam diretamente a lógica da matriz colonial de poder, conceito desenvolvido por Aníbal Quijano (2005), que evidencia como as estruturas de dominação modernas foram historicamente organizadas a partir da classificação racial da população e da imposição de uma racionalidade eurocêntrica.

Diante disso, a compreensão da vida e da cultura dos povos originários e africanos no Brasil foi construída como parte de um projeto de poder que naturalizou hierarquias sociais e raciais, funcionando como suporte ideológico de legitimação dessas desigualdades.

Nessa mesma direção, Walter Mignolo (2005) amplia essa crítica ao destacar que a colonialidade do saber opera por meio da imposição de epistemologias hegemônicas, que desqualificam e invisibilizam outros modos de conhecer e existir. Assim, a valorização das culturas afro-brasileiras e indígenas, promovida por esses dispositivos legais, pode ser compreendida como um movimento de ruptura com essa lógica, ao reivindicar a legitimidade de saberes historicamente marginalizados.

Contudo, tais embates não podem ser compreendidos como restritos ao ambiente escolar – seja ele público ou privado. Ainda que a escola se configure como espaço privilegiado de formação e socialização, no qual se tornam possíveis processos de integração social e reconhecimento do pertencimento desses povos à nação brasileira, a disputa por reconhecimento e justiça ultrapassa seus limites institucionais.

Nessa perspectiva, o enfrentamento dessas estruturas deve se estender a outras instituições republicanas, para além dos mecanismos formais previamente estabelecidos. Promover cultura, educação e cidadania implica transformar o espaço social como um todo em um ambiente plural, inclusivo e integrado, no qual diferentes matrizes culturais sejam reconhecidas como constitutivas da vida social e democrática.

No plano federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) também tem desenvolvido iniciativas voltadas à promoção da igualdade racial e ao enfrentamento do racismo. Analisando por esse ângulo, destaca-se a valorização de marcos simbólicos, como o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, celebrado em 20 de novembro e instituído pela Lei nº 12.519/2011, que reconhece a importância histórica da luta contra a escravização, bem como a contribuição da cultura afro-brasileira para a formação social do país.

Para além da dimensão simbólica, observa-se a promoção de ações concretas no interior da administração pública, como a realização da palestra “Políticas Públicas de Igualdade: o papel da administração pública no combate ao racismo”, organizada pelo TCU. Iniciativas dessa natureza evidenciam o reconhecimento, por parte das instituições de controle, de que o enfrentamento das desigualdades raciais não constitui apenas uma agenda social, mas também uma responsabilidade institucional do Estado.

Tais ações reforçam a compreensão de que os órgãos de controle podem atuar como agentes indutores de políticas públicas orientadas à equidade, contribuindo para a consolidação de uma administração pública comprometida com os princípios democráticos de igualdade, diversidade e justiça social.

A efetividade dessas normativas, contudo, depende de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua implementação frente às tensões políticas e culturais contemporâneas. É nesse ponto que se destaca a atuação dos Tribunais de Contas – em especial do TCE/MG.

Para além da fiscalização contábil e normativa, o TCE/MG tem desenvolvido iniciativas que evidenciam sua atuação como agente formador de cidadania e promotor de justiça social. Exemplo disso é o evento “Caminhos para a Consciência”, voltado à promoção da igualdade racial, ao combate ao racismo e à valorização da cultura afro-brasileira.

Para além de sua dimensão institucional, iniciativas como o evento “Caminhos para a Consciência” podem ser compreendidas como práticas de educação não formal voltadas à construção de uma consciência crítica acerca das desigualdades raciais. Nesse sentido, tais ações dialogam com a perspectiva de Paulo Freire (1987), para quem a educação constitui prática de liberdade e instrumento de conscientização social.

Ao fomentar espaços de diálogo e valorização cultural, o evento contribui para o que Axel Honneth (2003) denomina de luta por reconhecimento, promovendo visibilidade e dignidade a grupos historicamente marginalizados. Além disso, pode ser interpretado à luz das reflexões de Stuart Hall (2006), que compreende a cultura como campo de disputas simbólicas, no qual identidades são continuamente construídas e ressignificadas.

No mesmo sentido, a realização do 2º Seminário Internacional Pró-Reparações, com participação do TCE/MG, amplia esse horizonte ao inserir o debate sobre desigualdades raciais em uma perspectiva histórica e global. Assim sendo, o procedimento para mudanças é contínuo e requer devotado trabalho, como vem sendo realizado pelo TCE/MG, para extrapolar os obstáculos herdados pela matriz colonial de poder/saber.

A realização do Seminário Pró-Reparações pode ser compreendida à luz da teoria da justiça restaurativa, especialmente a partir das contribuições de John Braithwaite (1989, 2002), que propõe a centralidade da reparação, do reconhecimento das vítimas e da reconstrução das relações sociais como fundamentos da justiça. Nesse contexto, o debate sobre reparações históricas ultrapassa a dimensão econômica, incorporando aspectos simbólicos, culturais e políticos relacionados ao legado da escravização e do colonialismo.

Entretanto, o próprio conteúdo do seminário indica uma inflexão que ultrapassa os limites dessa tradição teórica, ao incorporar dimensões simbólicas, culturais e espirituais da reparação. Conforme evidenciado nas práticas realizadas durante o evento – como rituais de acolhimento vinculados às tradições de matriz africana –, a reparação não se reduz a medidas institucionais ou compensatórias, mas envolve também a valorização da ancestralidade, da memória coletiva e da espiritualidade como elementos constitutivos da justiça.

Nesse sentido, o seminário aproxima-se de perspectivas decoloniais, como as de Aníbal Quijano (2005) e Walter Mignolo (2005), ao questionar a centralidade

de modelos eurocêntricos de justiça e ao afirmar outras formas de produção de sentido, nas quais a reparação se constrói a partir da experiência histórica dos povos da diáspora africana.

Desse modo, o Seminário Pró-Reparações configura-se não apenas como espaço de debate institucional, mas como prática política, cultural e epistêmica que reivindica novas formas de justiça, ancoradas na memória, no reconhecimento e na reconstrução das relações sociais, contribuindo para a ampliação dos horizontes democráticos.

Ao reunir diferentes atores sociais e institucionais, o seminário configura-se como espaço de escuta, memória e reivindicação, aproximando-se da noção de justiça como reconhecimento, proposta por Nancy Fraser (2003), e da valorização das Epistemologias do Sul, defendida por Boaventura de Sousa Santos (2010).

Tais iniciativas demonstram que o TCE/MG ultrapassa a função técnico-administrativa, posicionando-se como espaço de produção de sentido e de fortalecimento da democracia. Ao inserir no interior do Estado debates sobre memória, reparação e igualdade racial, a instituição contribui para a ampliação da esfera pública.

Essa atuação pode ser compreendida à luz da concepção de esfera pública de Jürgen Habermas (2014), na qual o acesso à informação e a participação crítica são fundamentais para a consolidação democrática. Assim, ao fiscalizar a implementação das Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 e, simultaneamente, promover iniciativas voltadas à igualdade racial e ao reconhecimento cultural, os Tribunais de Contas contribuem não apenas para a legalidade das políticas públicas, mas também para sua legitimidade social.

Desse modo, o controle institucional exercido por essas entidades ultrapassa a dimensão técnica, configurando-se como instrumento de promoção de justiça social e de fortalecimento democrático, especialmente no que se refere à construção de uma sociedade plural, inclusiva e comprometida com o reconhecimento das diferenças.

Desse modo, o controle institucional exercido por essas entidades ultrapassa a dimensão própria de sua origem, configurando-se como instrumento de promoção de justiça social e de fortalecimento democrático, especialmente no que se refere à construção de uma sociedade plural, inclusiva e comprometida com o reconhecimento das diferenças.

Nesse sentido, evidencia-se o papel dos Tribunais de Contas na construção democrática das políticas voltadas à justiça social, ao atuarem não apenas como instâncias de fiscalização, mas como agentes que contribuem para a efetivação de direitos, a ampliação da participação e o reconhecimento de sujeitos historicamente marginalizados.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu evidenciar que a educação, enquanto direito fundamental e dimensão estruturante do desenvolvimento, constitui-se também como espaço privilegiado de disputas simbólicas, políticas e culturais. Conforme discutido, a escola, longe de ser um ambiente neutro, configura-se como espaço público no qual diferentes projetos de sociedade se confrontam, seja na definição de conteúdos curriculares, seja nas formas de organização pedagógica, revelando tensões entre perspectivas democráticas, inclusivas e, por outro lado, tendências de mercantilização e padronização do ensino.

Nesse contexto, a análise das políticas públicas educacionais – especialmente no que se refere ao PPP e à implementação de escolas cívico-militares em Minas Gerais – evidenciou que o campo educacional tem sido atravessado por disputas que envolvem concepções distintas de cidadania, participação e formação social. Tais experiências demonstram que o desenho e a execução das políticas públicas não são processos neutros, mas refletem escolhas políticas que impactam diretamente a garantia de direitos, o pluralismo e a qualidade da democracia.

A partir do diálogo com os autores citados, foi possível compreender que a democracia exige não apenas a formalização de direitos, mas a efetiva participação dos sujeitos e o reconhecimento de suas identidades, saberes e experiências. Nesse sentido, a exclusão não se limita à dimensão econômica, manifestando-se também na invisibilização cultural e na restrição do acesso à esfera pública.

É nesse cenário que se destaca a relevância dos Tribunais de Contas como instituições essenciais à consolidação democrática. Conforme evidenciado ao longo do trabalho, a partir de Minas Gerais, esses órgãos têm ampliado sua atuação para além dos mecanismos formais de controle, assumindo papel estratégico na indução, no monitoramento e na qualificação das políticas públicas, especialmente no campo educacional.

Ao incorporarem dimensões qualitativas – como inclusão, equidade, reconhecimento cultural e participação social – em suas práticas de fiscalização e orientação, os Tribunais de Contas passam a atuar como agentes de promoção do direito ao desenvolvimento, entendido não apenas em termos econômicos, mas como ampliação das capacidades humanas, da cidadania e do acesso aos direitos fundamentais.

As iniciativas analisadas, como as ações formativas e os espaços de diálogo promovidos no âmbito institucional, evidenciam que o controle externo pode contribuir para a construção de uma esfera pública mais plural e inclusiva, ao fomentar o debate sobre temas como igualdade racial, justiça social e diversidade cultural. Nesse sentido, tais práticas dialogam com perspectivas decoloniais, ao questionarem estruturas históricas de poder e ao valorizarem epistemologias historicamente marginalizadas.

Além disso, ao considerar a necessidade de enfrentamento das desigualdades históricas, o estudo aponta para a importância de uma compreensão ampliada de justiça, que incorpore dimensões de reparação social e racial, ainda que ressignificadas no contexto das demandas contemporâneas por reconhecimento e equidade.

Dessa forma, conclui-se que controlar, no âmbito das instituições públicas, não se limita à verificação da legalidade dos atos administrativos, mas implica contribuir ativamente para a melhoria das condições de vida da população. Nesse sentido, o papel dos Tribunais de Contas na construção democrática das políticas voltadas à justiça social revela-se essencial para a efetivação dos direitos humanos, o fortalecimento da cidadania e a promoção de um desenvolvimento que seja, ao mesmo tempo, inclusivo, plural e socialmente justo.

Ressalta-se, por fim, que o presente estudo não esgota a complexidade do tema, mas busca contribuir para o aprofundamento do debate acerca das relações entre controle institucional, políticas públicas e justiça social, indicando a necessidade de novas pesquisas que explorem, sob diferentes perspectivas, os desafios e as possibilidades de construção de uma democracia substantiva no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

BOURDIEU, Pierre. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros**: os estudantes e a cultura. Florianópolis: UFSC, 2014.

BRAGA, Wildiane Sousa; SILVA, Jorge Luiz Barcellos da; SILVESTRE, Magali Aparecida. Do iminente ao fato, a escola é um campo de disputa. **Revista Cocar**, Edição Especial, n. 8, p. 1-22, 2024.

BRAITHWAITE, John. **Crime, shame and reintegration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

BRAITHWAITE, John. **Restorative justice and responsive regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.007, de 2025.** Dispõe sobre diretrizes para a participação voluntária de alunos da educação básica em aulas e eventos com conteúdo cultural-religioso, festas culturais ou expressões religiosas, em escolas públicas e privadas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487162. . Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Comando do Exército. **Portaria nº 042, de 6 de fevereiro de 2008**. Aprova o Regulamento dos Colégios Militares (R-69) e dá outras providências.

Brasília: SGEx, [2008]. Disponível em: https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_042_cmdo_eb_06fev2008.html. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019**. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10004-5-setembro-2019-789086-publicacaooriginal-159009-pe.html. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL**. Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: www.planalto.gov.br. . Acesso em: 15 mar. 2025.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **Molde nacional e forma cívica**: higiene, moral e trabalho no projeto da Associação Brasileira de Educação (1924-1931). Bragança Paulista: Edusf, 1998.

DIAS, Zenilda Rodrigues; RIBEIRO, Adalberto Carvalho. Escolas cívicos militares: conservadorismo e retrocesso na educação brasileira. **Revista Teias**, Rio de Janeiro*,* v. 22, n. especial, p. 406-426, out./dez. 2021.

ENGUITA, Mariano F. **A face oculta da escola***: educação e trabalho no capitalismo*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FERREIRA, Juliana Boanova Souza; SANTOS, Suelen Assunção. **Programa escola cívico-militar**: diagnóstico do presente. Educ. Rev. Belo Horizonte, v. 41, p. 1-27. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir***: nascimento da prisão.* Tradução Raquel Ramalhete. Petrópolis, Vozes, 1987.

FRASER, Nancy. **Redistribution or Recognition?** A Political-Philosophical Exchange. London: Verso, 2003.

FRASER, Nancy. **Scales of Justice**: Reimagining Political Space in a Globalizing World. New York: Columbia University Press, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1999.

GOMES, Nilma Lino. **Educação, identidade negra e formação de professores**. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

GONÇALVES, Laila Fernanda de Castro. **Ordinário, marche! A marcha pela militarização da educação**. 2023. Tese [Doutorado] . Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Unesp, 2014.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**. São Paulo: Editora 34, 2003.

MINAS GERAIS (Estado). Leilão da PPP da Educação é vencido por grupo que gere hospital de BH. **O Tempo.** Belo Horizonte, 30 mar. 2026. Cidades. Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/2026/3/30/leilao-da-ppp-da-educacao-e-vencido-por-grupo-que-administra-hospital-de-bh. Acesso em: 30 mar. 2026.

MIGNOLO, Walter. **A ideia de América Latina**. São Paulo: Unesp, 2005.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Acórdão nº 1188273/2005**. Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Agostinho Patrus. Belo Horizonte, 1° de julho de 2025. Disponível em: https://tcjuris.tce.mg.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2026.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Acórdão nº 923936/2015**. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Belo Horizonte, 30 de setembro de 2015. Disponível em: https://tcjuris.tce.mg.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2026.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Acórdão nº 1188273/2005**. Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Agostinho Patrus. Belo Horizonte, 1° de julho de 2025. Disponível em: https://tcjuris.tce.mg.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2026.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Acórdão nº 1192308/2005**. Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Adonias Monteiro. Belo Horizonte, 13 de agosto de 2025. Disponível em: https://tcjuris.tce.mg.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2026

MUNANGA, Kabengele**. Por que ensinar a história da África e do negro no Brasil de hoje?. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 62, p. 20-31, 2015.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MUNANGA, Kabengele. **Superando o racismo na escola**. Brasília: MEC, 2005.

PONCE, Aníbal. **Educação e Luta de Classes**. São Paulo: Cortez, 2007.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 72, p. 7-44, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, p. 31-83, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SIND-UTE/MG. **Minas diz não às escolas cívico-militares**. Informativo, julho de 2025.

VIARO, Renee Volpato. Militarização escolar, disciplina e subjetividade: reflexões a partir de Foucault. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 17, n. 38, p. 189-206, jan/abr. 2022.

IMPACTO DO CRITÉRIO TÉCNICA E PREÇO EM EDITAIS DE CONCESSÃO DE SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E LIÇÕES PARA O CONTROLE EXTERNO

THE IMPACT OF THE TECHNICAL AND PRICE CRITERION IN PUBLIC SANITATION CONCESSION PROCUREMENT: EMPIRICAL EVIDENCE AND LESSONS FOR EXTERNAL CONTROL

Antonio Felipe Oliveira Rodrigues[1]
Azor El Achkar[2]

Resumo: Este artigo analisa o impacto do critério de julgamento em licitações de concessão de saneamento sobre a concorrência e discute suas implicações para o controle externo. A pesquisa examina 64 concessões públicas em operação no Brasil, com base em dados extraídos de editais e atas, e utiliza modelos de regressão linear e de Poisson. Os resultados indicam que o critério técnica e preço reduz significativamente a concorrência, com uma queda na taxa esperada de participantes entre 33% e 47,5%, conforme o modelo utilizado, em comparação com critérios estritamente monetários. A partir desses achados, o estudo articula evidências empíricas, regime jurídico, jurisprudência dos Tribunais de Contas e casos apreciados pelo TCE/SC. Conclui-se que a adoção do critério técnica e preço, sem motivação robusta e parâmetros objetivos, pode comprometer a competitividade, a vantajosidade e a transparência, razão pela qual o desenho do critério de julgamento deve ser objeto de controle externo qualificado.

Palavras-chave: concessões; saneamento; técnica e preço; concorrência; controle externo.

Abstract: This paper analyzes the impact of award criteria in sanitation concession procurements on competition and discusses its implications for external oversight. The study examines 64 public

1 Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) e professor na Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC). Doutor em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui pós-graduação lato sensu em Controle Externo e em Concessões e Parcerias Público-Privadas.

2 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 19 anos, atualmente lotado na Diretoria de Fiscalização de Empresas e Entidades Congêneres.

concessions currently operating in Brazil, based on data extracted from bidding documents and auction records, and applies linear regression and Poisson models. The results indicate that the technical and price criterion significantly reduces competition, leading to a decrease in the expected number of bidders by between 33% and 47.5%, depending on the model employed, compared to strictly monetary criteria. Based on these findings, the article connects empirical evidence, the applicable legal framework, audit court case law, and cases reviewed by the Court of Accounts of the State of Santa Catarina. It concludes that the adoption of the technical and price criterion, without robust justification and objective evaluation parameters, may undermine competitiveness, value for money, and transparency, which is why the design of the award criterion should be subject to qualified external oversight.

Keywords: concessions; sanitation; technical and price criterion; competition; external control.

1 INTRODUÇÃO

A plena entrega dos serviços de água e o tratamento de esgoto ainda não são uma realidade para uma significativa parcela da população brasileira. Segundo o Instituto Trata Brasil (2025), cerca de 32 milhões de brasileiros não possuem acesso à água tratada em suas casas, sem considerar o comum abastecimento intermitente de água, e 100 milhões não possuem coleta de esgoto. Comparativamente, é como se toda a população do Canadá não tivesse acesso à água, ou que a Alemanha e a Holanda, somadas, não possuíssem tratamento adequado de esgoto.

Além de dar dignidade às pessoas, melhorar o saneamento básico traz retornos positivos para o Estado e o setor produtivo. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) (2004), cada dólar investido em melhoria das condições sanitárias traz um retorno social entre 3 e 34 dólares, dependendo de aspectos regionais. Pela ótica do Estado, menores serão as ocorrências de contaminação em adultos e crianças, que, no caso destas, podem ocasionar problemas graves de saúde, principalmente se atingidas nos primeiros cinco anos de vida (Galdo; Briceño, 2005; Gamper-Rabindran *et al*., 2010). Pela ótica do indivíduo, será menor o tempo gasto na busca por água potável, maior a possibilidade de renda, e menores os afastamentos do trabalho e de crianças das escolas devido a doenças relacionadas com a falta de higiene e de esgoto tratado.

Os diversos impactos positivos dessa política pública levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a estabelecer universalização do saneamento básico como meta seis dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Assim, a ODS-6 tem como objetivo "[...] assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos" até 2030 (ONU, 2016). Indo ao encontro do estipulado pela organização multilateral, a Lei Federal nº 14.026/2020, denominada de Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), estabelece como meta a universalização do acesso ao saneamento básico até 2033 (Brasil, 2020). Para tanto, a norma cria incentivos legais para a maior participação do setor privado no mercado de saneamento no Brasil, a fim de elevar os investimentos, ampliar a prestação dos serviços e, assim, alcançar a meta de universalização.

Essa mudança regulatória aumentou a quantidade de concessões públicas do serviço de água e esgoto. Segundo o Ministério das Cidades (2025), desde a

implementação da lei, em 2020, foram realizados mais de 59 leilões em 20 diferentes estados, com contratos que preveem mais de R$ 178 bilhões em investimentos. No entanto, trata-se de contratos de longa duração, que envolvem pagamento dos usuários por meio de tarifas, de modo que editais e contratos mal estruturados podem gerar problemas na execução e provocar um encarecimento exacerbado do serviço, o que pode comprometer a sua expansão a médio prazo.

A ampliação da participação privada na prestação de serviços públicos de saneamento básico recolocou no centro do debate a qualidade da modelagem licitatória adotada pelos entes concedentes. Em contratos de longa duração, intensivos em investimento e fortemente sensíveis à regulação, o edital é peça fundamental de desenho institucional da política pública delegada. Entre os elementos centrais dessa modelagem, o critério de julgamento da licitação assume papel decisivo, pois interfere diretamente na estrutura de incentivos do certame, na previsibilidade da disputa, na atratividade econômica do projeto e, em última análise, na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e para os usuários do serviço.

Dessa forma, a presente pesquisa busca verificar o quanto a escolha do critério de julgamento para a licitação da concessão de saneamento influencia na quantidade de *players* privados participantes do certame. Estudos sobre teoria dos leilões, além de trabalhos empíricos relacionados à licitação e decisões de diferentes Tribunais de Contas, argumentam sobre o poder que o desenho contratual possui para a licitação e o futuro contrato serem sucedidos. No entanto, observou-se que as pesquisas sobre o tema careciam de uma quantificação sobre o assunto: afinal, quanto da escolha do critério de julgamento reduz/aumenta a quantidade de empresas participantes?

Complementarmente, busca-se examinar se os resultados empíricos obtidos encontram respaldo na discussão jurídica e institucional sobre os limites desse critério, especialmente a partir da jurisprudência dos Tribunais de Contas e da experiência recente do controle externo em Santa Catarina. A hipótese central do estudo é a de que o critério técnica e preço, ao introduzir maior complexidade estratégica, custos adicionais de preparação das propostas e riscos de subjetividade na avaliação, tende a reduzir o número de participantes em comparação com critérios estritamente monetários, como menor tarifa, maior outorga ou modelos correlatos (FGV, 2025). Essa hipótese também encontra apoio na formulação original desta pesquisa, segundo a qual o critério híbrido pode complicar a dinâmica competitiva do certame e produzir resultados subótimos para a Administração, inclusive com menor participação de licitantes.

Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar o impacto do critério técnica e preço sobre a concorrência em licitações de concessão de saneamento, articulando evidências estatísticas com interpretação jurídico-institucional. Como objetivos específicos, pretende-se: identificar os principais critérios de julgamento adotados em concessões de saneamento com base em amostra nacional; estimar o efeito da escolha do critério sobre o número de participantes da licitação; examinar os fundamentos normativos e jurisprudenciais aplicáveis ao tema; e discutir, à luz de casos concretos apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

(TCE/SC), as implicações do desenho licitatório para a efetividade do controle externo.

Pretende-se, com o artigo, contribuir para o debate sobre um tema que, em grande parte da literatura e da prática institucional, tem sido abordado de forma mais teórica ou analisado caso a caso. Além disso, buca-se demonstrar que os achados empíricos são relevantes e significativos em estudos jurídicos, pois dialogam com princípios licitatórios clássicos, com a racionalidade econômica das concessões e com o papel atual dos Tribunais de Contas, sendo esses responsáveis por melhorar a concepção e a efetividade das políticas públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA

A definição do critério de julgamento em licitações de concessão não constitui escolha meramente formal. Trata-se de decisão de modelagem com repercussões diretas sobre a estrutura de competição do certame, os custos de participação, a previsibilidade do resultado e a própria legitimidade da seleção administrativa. Em setores regulados e intensivos em capital, como o saneamento básico, a arquitetura da licitação exerce função particularmente relevante, pois o edital organiza a disputa entre os licitantes e estabelece os incentivos que influenciarão a qualidade da futura execução contratual.

Justen Filho (2021, p. 499) acentua que “os critérios adotados deverão ser pertinentes”, o que exige uma “compatibilidade lógica entre os critérios escolhidos e a avaliação da satisfatoriedade das propostas formuladas pelo licitante”, de tal modo que “a inadequação do critério de julgamento da proposta técnica acarreta a sua invalidade”. Para Oliveira (2022, p. 780), “[...] é preciso sempre ter em conta que essa discricionariedade deve ser exercida de maneira impessoal, de modo que os parâmetros utilizados para aferir a melhor proposta devem ser objetivos e funcionais”.

Bulow e Klemperer (1996, p. 185) asseguram que o estabelecimento de condições favoráveis à entrada de novos participantes nas licitações aumenta a concorrência entre os fornecedores, resultando em uma maior redução nos preços contratados. Sob a perspectiva econômica, o número de participantes em uma licitação é uma variável relevante para aferir o grau de concorrência e, indiretamente, o potencial de obtenção de melhores condições para a Administração.

Quanto maior a previsibilidade, a objetividade e a transparência do julgamento, maior tende a ser a disposição de agentes econômicos qualificados em suportar os custos de entrada e formular propostas competitivas. Em sentido inverso, licitações marcadas por elevada complexidade, maior discricionariedade avaliativa ou indefinição de critérios podem desestimular a participação, reduzir a competição e comprometer a eficiência do resultado.

No campo das concessões de saneamento, essa discussão ganha relevo adicional. Embora os contratos possam envolver metas ambiciosas de universalização, obrigações de investimento e desafios operacionais importantes,

boa parte dos serviços objeto da concessão apresenta caráter contínuo, mensurável e passível de acompanhamento por indicadores contratuais e regulatórios. Veja-se que, no contexto das concessões, tornou-se comum a utilização de metas de desempenho e mecanismos contratuais de monitoramento da qualidade do serviço, o que relativiza a necessidade de concentrar, na fase de julgamento licitatório, um peso técnico elevado e potencialmente subjetivo.

Desse modo, o critério de julgamento deve ser compreendido como um dos principais instrumentos de indução concorrencial do edital. A escolha entre modelos puramente monetários e modelos híbridos não é neutra: ela altera o comportamento esperado dos licitantes, o custo informacional da disputa e a percepção de segurança jurídica do certame.

Os critérios monetários, em regra, tendem a oferecer maior simplicidade decisória, comparabilidade direta entre propostas e maior auditabilidade do julgamento. A disputa se concentra em variável econômica mais facilmente mensurável e verificável, o que reduz margem para arbitrariedade e, em princípio, amplia a atratividade do certame. Já o critério técnica e preço exige que os licitantes formulem não apenas estratégia econômica, mas também estratégia qualitativa, considerando pesos de pontuação, critérios de aferição técnica e possíveis comportamentos dos concorrentes.

Observa-se que, na modalidade técnica e preço, os participantes não se limitam a otimizar a oferta econômica, mas precisam estruturar propostas qualitativas em ambiente de maior assimetria informacional e maior sofisticação estratégica. Isso pode tornar a competição mais complexa e gerar efeitos indesejáveis, como menor participação e maior risco de subjetividade.

É importante reconhecer que a consideração de atributos qualitativos não é, em si, ilegítima. Em determinadas contratações, a diferenciação técnica pode ser essencial à obtenção do resultado desejado. O ponto central, porém, é que tal opção deve guardar aderência efetiva com a natureza do objeto. Em concessões de saneamento, a qualidade do serviço pode ser incentivada e fiscalizada por instrumentos contratuais e regulatórios próprios, como metas, indicadores, mecanismos de remuneração variável, obrigações de investimento, sanções e acompanhamento regulatório, de modo que a hipertrofia da dimensão técnica no julgamento licitatório precisa ser tratada com cautela.

Do ponto de vista normativo, o critério técnica e preço é admitido tanto no regime das concessões quanto no regime geral das contratações públicas. A Lei nº 8.987/1995, ao disciplinar as concessões e permissões de serviços públicos, contempla a possibilidade de adoção de critérios combinados de julgamento. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, também prevê a técnica e preço entre os critérios admissíveis. A admissibilidade abstrata do instituto, contudo, não resolve a questão central. O problema jurídico relevante não é saber se o critério existe no ordenamento, mas em que circunstâncias sua utilização é adequada, proporcional e compatível com os princípios que regem a licitação e a concessão.

A leitura conjugada do regime jurídico aponta para exigência de motivação

qualificada. Em outras palavras, a adoção de técnica e preço não pode decorrer de preferência genérica do gestor, de mera reprodução de modelagens anteriores ou de justificativas padronizadas. É necessário demonstrar, de modo consistente, que a natureza do objeto reclama efetiva valoração técnica já na fase competitiva, e que os benefícios esperados dessa escolha superam os custos institucionais que ela impõe em termos de objetividade, transparência e competição.

Nesse sentido, Vasconcelos *et al*. (2023, p. 105) registram que "o critério de técnica e preço só deve ser aplicado quanto há elementos técnico-tecnológicos absolutamente relevantes e diferenciadores dos proponentes licitantes". Essa compreensão justifica a condição de que a utilização do critério em concessões de serviços públicos rotineiros exige justificativas técnicas consistentes e compatibilidade efetiva com o objeto contratual. Sustenta-se que, em contratos predominantemente operacionais, a adoção indiscriminada da técnica e preço pode representar tensão com os princípios da objetividade, eficiência, competitividade e vantajosidade.

Há, nesse ponto, um aspecto decisivo para o presente artigo: o dever de motivação não é mero requisito formal. Ele funciona como mecanismo de contenção da discricionariedade e como pressuposto de controlabilidade do edital. Quanto mais híbrido, aberto ou qualitativo for o critério de julgamento, maior deve ser o ônus argumentativo da Administração para demonstrar sua pertinência e maior deve ser o grau de precisão dos subcritérios adotados.

A crítica central dirigida ao uso inadequado do critério técnica e preço em concessões de saneamento além da sua base normativa também se concentra nos efeitos concretos que pode produzir sobre o certame. O primeiro desses efeitos é o aumento do risco de subjetividade. Sempre que a pontuação técnica se apoia em quesitos abertos, descritivos, prospectivos ou insuficientemente parametrizados, amplia-se a margem de discricionariedade da comissão julgadora e diminui-se a previsibilidade da disputa para os licitantes.

Para Dallari (2006, p. 161), os critérios de natureza qualitativa estão sujeitos, exclusiva ou predominantemente, a valorações subjetivas, motivo pelo qual a análise das soluções apresentadas pelos licitantes acaba por ser impactada pelo posicionamento pessoal de cada julgador quanto às matérias qualitativas em exame. Por conseguinte, defende o autor que o julgamento de propostas técnicas sempre abarcará ineliminável subjetivismo no exame.

Esse risco é mensurável, sendo que muitos critérios técnicos em editais de saneamento são formulados com elevado grau de subjetividade, o que enfraquece a objetividade do julgamento. Averígua-se que, ao se examinar casos concretos fiscalizados pelo TCE/SC, constata-se que foram identificadas matrizes de pontuação compostas por quesitos amplos, como inovação, sustentabilidade, estratégias de gestão e planos de melhoria, porém sem critérios suficientemente objetivos de mensuração.

O segundo efeito é a potencial redução da competitividade. Editais com forte carga qualitativa e baixa previsibilidade de pontuação tendem a elevar os custos de

preparação das propostas, aumentar a percepção de risco entre os interessados e desestimular a participação de agentes que poderiam competir em modelos mais objetivos. Esse ponto é central, ao se convergir no sentido de que a técnica e preço pode restringir a disputa, afastar interessados e comprometer a vantajosidade da contratação.

Não se trata, portanto, de crítica abstrata ao uso de componentes qualitativos, mas de constatação de que, em determinadas espécies de concessão, a diferença técnica entre os licitantes pode ser mais bem tratada na execução contratual do que na fase de julgamento. Se o contrato já dispõe de instrumentos regulatórios aptos a assegurar desempenho, qualidade e inovação, a atribuição de peso excessivo à proposta técnica no momento da licitação pode significar duplicação ineficiente de mecanismos de controle e, pior, introdução de opacidade no processo competitivo.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem contribuído para consolidar a percepção de que o critério técnica e preço, embora legalmente admitido, deve ser tratado como opção excepcional em concessões de perfil predominantemente operacional. Destaca-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem exigindo metodologia clara de avaliação, critérios objetivos e justificativa coerente para a escolha do critério, especialmente quando o objeto não apresenta complexidade técnica extraordinária (Brasil, 2019, 2025b). As decisões apontam que, em serviços padronizados, o uso indevido da técnica e preço amplia riscos de subjetividade, enfraquece a isonomia e compromete a vantajosidade do certame.

Essa construção jurisprudencial dialoga diretamente com o papel contemporâneo do controle externo. Em vez de atuar apenas de forma repressiva, após a celebração do contrato, os Tribunais de Contas vêm assumindo função preventiva e orientativa na análise de editais complexos, sobretudo em setores regulados e de longo prazo. Mencione-se a experiência do TCE/SC nos casos de Capivari de Baixo e Joaçaba[3], nos quais a atuação fiscalizatória não se limitou a apontar falhas, mas procurou induzir modelagens mais objetivas, justificadas e juridicamente seguras (Santa Catarina, 2023; 2025).

Desse modo, a discussão sobre o critério técnica e preço não deve ser reduzida a embate entre formalismo jurídico e discricionariedade administrativa. Trata-se, em realidade, de tema diretamente relacionado à qualidade institucional do processo licitatório, à governança das concessões e à efetividade das políticas públicas delegadas. Quando o controle externo examina a aderência entre objeto, critério de julgamento, motivação e competitividade, ele está intervindo sobre a racionalidade do desenho contratual e sobre a capacidade do Estado de selecionar soluções mais eficientes e legítimas.

À luz do exposto, a fundamentação teórica e normativa deste artigo conduz a três premissas centrais. A primeira é a de que o critério de julgamento constitui variável decisiva da modelagem licitatória, com aptidão para influenciar concretamente o nível de concorrência dos certames. A segunda é a de que o critério técnica e preço, embora juridicamente admissível, demanda motivação reforçada, aderência material

3 Processos LCC nº 23/00405789 e REP nº 25/00076142, disponíveis no *site* oficial do TCE/SC.

ao objeto e matriz de avaliação estritamente objetiva. A terceira é a de que, em concessões de saneamento e serviços públicos operacionais análogos, há razões teóricas, econômicas e institucionais para tratar seu uso com excepcionalidade, sobretudo quando existirem mecanismos contratuais e regulatórios suficientes para assegurar qualidade e desempenho durante a execução.

É a partir dessas premissas que a seção seguinte apresenta a metodologia do estudo, voltada a testar empiricamente a hipótese de que a adoção do critério técnica e preço está associada à redução da concorrência nas licitações de concessão de saneamento.

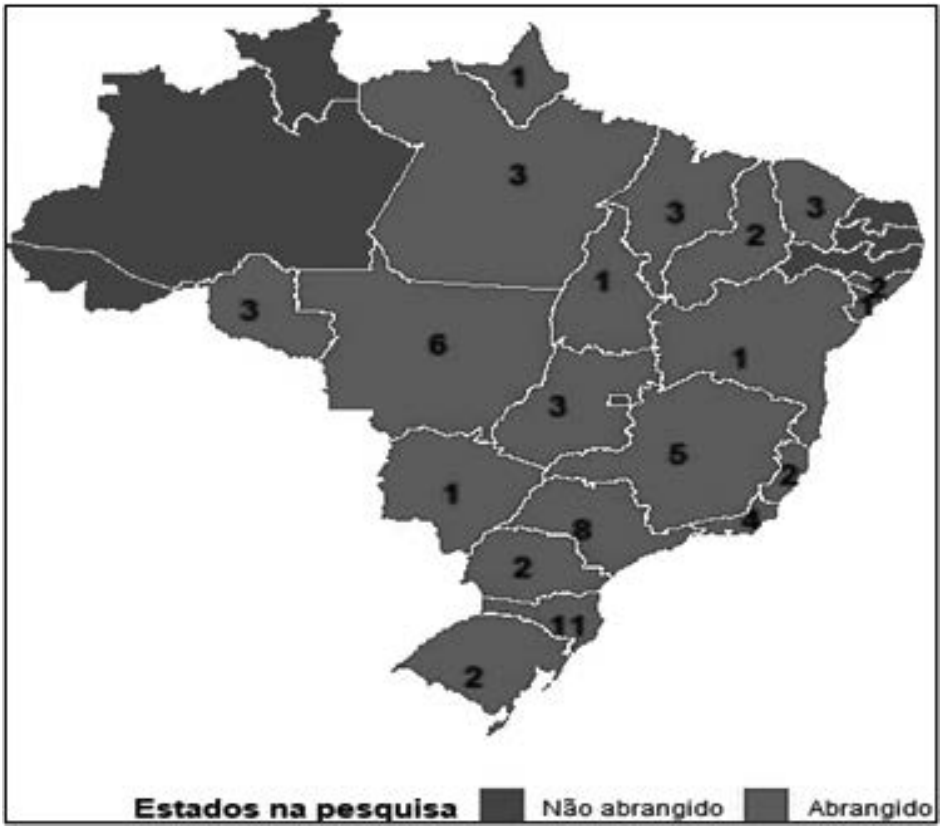
3 METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem empírica de natureza quantitativa, complementada por análise jurídico-documental. O desenho metodológico parte da premissa de que o número de participantes em uma licitação constitui *proxy* relevante do nível de concorrência do certame, permitindo investigar se determinadas escolhas de modelagem, em especial o critério de julgamento, influenciam a intensidade da disputa observada nas concessões de saneamento. Essa opção metodológica explicita a análise institucional do desenho licitatório.

A construção da base empírica iniciou-se com a identificação das concessões de saneamento em operação no país, a partir do Relatório Panorama do Setor 2024, elaborado pela Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon Sindcon) (2024). Segundo o referido documento, existem 189 concessões em operação no Brasil, atendendo aproximadamente 51,81 milhões de habitantes. A partir desse universo, realizou-se pesquisa documental em fontes oficiais, especialmente nos sítios eletrônicos das prefeituras, com o objetivo de localizar os respectivos editais de concessão e atas de sessão pública. Assim, foram extraídas as informações necessárias à pesquisa: o critério de julgamento adotado, o número de participantes na licitação, o ano do certame e o prazo de vigência contratual.

Ao final, obteve-se dados completos de 64 concessões, sobretudo as mais recentes. Consigne-se que essa limitação decorre, em parte, da dificuldade de acesso a editais mais antigos, que não possuem informações disponíveis, tendo em vista que o modelo concessório vem sendo utilizado no país desde a década de 1990, com a implementação de sua lei (Brasil, 1995). Ainda assim, a amostra obtida é suficientemente robusta para a realização do estudo proposto. Para melhor visualizar essas informações obtidas, apresenta-se, a seguir, um mapa (Figura 1) com as concessões coletadas, por Unidade da Federação:

Figura 1 – Concessões de saneamento consideradas na pesquisa, por estado



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Dando sequência à descrição da base empírica, a Tabela 1 apresenta informações sobre os editais de concessão, como o ano de realização, o prazo de vigência contratual, a população atendida e o número de empresas participantes da licitação. Verifica-se que a amostra se concentra em certames mais recentes, com mediana no ano de 2022, e prazos contratuais tipicamente fixados em 30 anos. Em relação à população abrangida, há contratos de municípios de porte bastante reduzido (2.927 habitantes), sendo que a mediana indica predominância de cidades de médio porte. Observa-se, ainda, um baixo nível de competição, com mediana de apenas duas empresas participantes por licitação, embora existam casos pontuais de elevada concorrência, como o edital de concessão de saneamento de Orlândia (SP), que contou com a participação de 15 empresas, conforme ata da sessão pública.

Tabela 1 – Estatística descritiva dos dados utilizados na pesquisa

	Ano de concessão	Prazo de vigência	População abrangida	Empresas participantes
Mínimo	2012	24	2.927	1
Mediana	2022	30	36.308	2
Máximo	2024	45	6.230.000	15

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A Tabela 2 apresenta os critérios de julgamento adotados nos editais da amostra. Ao todo, são seis modalidades distintas, mas, em razão da baixa frequência de algumas delas, optou-se por agrupá-las em duas categorias principais: (i) critérios estritamente monetários, relacionados ao pagamento de outorga ou à redução de tarifa ao consumidor, que totalizaram 24 observações; e (ii) critério técnica e preço, que incorpora elementos qualitativos na avaliação das propostas, abrangendo 40 dos casos. Essa dicotomização permite focalizar o objetivo central da pesquisa: investigar o impacto do critério não monetário sobre o número de participantes nas licitações. Trata-se de uma abordagem inovadora, pois avança em relação à literatura predominante, que analisa esses critérios sob perspectiva majoritariamente qualitativa, ao acrescentar uma análise quantitativa na pesquisa.

Tabela 2 – Frequência dos tipos de critério de julgamento

Critério de julgamento	Quantidade
Menor contraprestação	1
Maior desconto	2
Menor tarifa	5
Tarifa combinada com outorga	6
Menor outorga	10
Técnica e preço	40
Total geral	**64**

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A variável "técnica e preço" foi operacionalizada como *dummy*, assumindo valor 1 quando o edital adotou essa modalidade, e 0 quando o julgamento se baseou em critérios monetários. Essa estrutura permite focalizar precisamente a hipótese central da pesquisa: verificar se a utilização do modelo híbrido está associada a menor número de participantes, quando comparada a arranjos decisórios mais objetivos e economicamente mensuráveis. Essa dicotomização representa uma inovação em relação à literatura predominante, que costuma abordar o tema sob viés qualitativo, sem testagem estatística do impacto concorrencial do critério.

Foram incluídas ainda duas variáveis de controle. A primeira é o logaritmo da população do município, "Log (População)", inserido para captar a hipótese de que mercados maiores possam ser mais atrativos a operadores privados e, portanto, gerar maior número de proponentes (Hattori, 2010, p. 1302). A segunda corresponde ao logaritmo da diferença entre o ano da licitação e a publicação do NMLSB, "Log (Dif Ano)", com a finalidade de testar se a maturação institucional e regulatória do setor teria ampliado, ao longo do tempo, a participação privada e a concorrência nos certames (Melo; Pardo, 2023; Peccioli, 2024). Veja-se que ambas as variáveis foram transformadas em logaritmo para reduzir heterocedasticidade e facilitar a interpretação dos coeficientes em termos percentuais, em linha com a prática usual da econometria aplicada (Wooldridge, 2013).

A variável mencionada vem ao encontro com a jurisprudência recente dos Tribunais de Contas brasileiros. Estudo conduzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2025) analisou 42 sobre o uso do critério técnica e preço em concessões de saneamento entre 2010 e 2023. A pesquisa identificou que, até 2018, ele era amplamente aceito, mas a partir de 2019, os Tribunais de Contas impuseram maior rigor, rejeitando-o em 43% dos casos por falta de justificativa, subjetividade e risco à modicidade tarifária.

Essa tendência alinha-se ao entendimento do TCU e ao NMLSB (Lei nº 14.026/2020), que prioriza eficiência e competição objetiva. Especialistas da área, como Pires e Moura (2024, p. 6), argumentam contra o uso do critério de melhor técnica e preço, que deveria ser excepcional e bem justificado. Os autores consideram as modalidades "menor tarifa" ou "maior outorga" como mais transparentes, alinhadas ao interesse público e à modicidade tarifária, sendo corroboradas pelo fato de que importantes concessões a utilizaram.

Para a análise econométrica, adotaram-se três modelos complementares: Regressão Linear Ordinária (OLS), regressão linear robusta e modelo de Poisson. O modelo OLS consiste na estimação da relação entre a variável dependente, neste caso o número de participantes em licitações (transformado em logaritmo), e um conjunto de variáveis explicativas. Essa transformação logarítmica permite interpretar os coeficientes como variações percentuais aproximadas na variável dependente e contribui para estabilizar a variância, mitigando a heteroscedasticidade comum em dados com dispersão elevada, como ocorre com o número de proponentes entre municípios de diferentes portes (Wooldridge, 2013).

O modelo de regressão linear robusta constitui uma extensão do OLS que reduz a influência de observações atípicas, ou *outliers*, sobre os coeficientes estimados. Isso é relevante neste estudo, uma vez que alguns municípios exibem valores

extremos de participantes (ex.: 15 em Orlândia/SP), os quais poderiam distorcer os resultados de um OLS convencional. Considerando que a pesquisa possui uma amostra relativamente modesta (n = 64), o modelo robusto permite preservar todas as observações, sem necessidade de exclusões arbitrárias, garantindo que os efeitos estimados reflitam o padrão geral dos dados.

Já o modelo de Poisson estima a relação entre os preditores e a média esperada do número de participantes, gerando previsões sempre positivas e respeitando a natureza discreta da variável dependente. Esse método é adequado quando a variável dependente é um valor discreto e há interesse em interpretar os coeficientes em termos relativos à média da contagem. Diferentemente dos modelos anteriores, não requer log-linearização da variável dependente, preservando sua estrutura original.

A adoção dos três modelos visa fornecer uma análise robusta e complementar: o OLS fornece uma linha de base interpretável; o modelo robusto protege contra *outliers* e heterocedasticidade; e o Poisson alinha-se à natureza discreta dos dados, com previsões coerentes. A comparação entre o resultado dos três permite verificar a consistência dos efeitos estimados, aumentando a confiabilidade dos resultados.

As análises estatísticas e econométricas foram realizadas no *software* RStudio, versão 2025.09.0. Os principais pacotes utilizados são: 'robustbase' (Maechler *et al*., 2020), para estimar o modelo de regressão linear robusta (lmrob), que minimiza a influência de observações atípicas; 'stats', pacote base do R, utilizado para estimar o modelo OLS (lm) com variável dependente logaritmada; e o pacote MASS (Venables; Ripley, 2002), para modelos de contagem como o Poisson (glm), adequado para variáveis dependentes discretas. A elaboração e a tabulação preliminar da base de dados foram feitas com auxílio do Microsoft Excel.

Embora o núcleo da pesquisa seja quantitativo, o artigo incorpora, de forma complementar, análise jurídico-documental. Essa dimensão não altera o caráter centralmente empírico do trabalho, mas cumpre função interpretativa relevante: confrontar os resultados estatísticos com o regime jurídico das concessões, com a literatura especializada e com a experiência do controle externo em casos concretos. Nesse ponto, a pesquisa dialoga com a atuação do TCE/SC nos casos de Capivari de Baixo e Joaçaba, e aponta ausência de justificativa adequada, falta de critérios objetivos e risco de subjetividade na adoção do critério técnica e preço. Essa leitura será mobilizada na seção de discussão, como evidência qualitativa convergente dos achados quantitativos.

A principal limitação do estudo reside no fato de que, das 189 concessões identificadas em operação, apenas 64 apresentaram documentação acessível e completa para composição da base. Como já observado, essa restrição decorre em grande medida da dificuldade de acesso a editais mais antigos. Também se reconhece que a base não permite capturar, nessa etapa, nuances da modelagem de cada edital, como detalhamento completo da matriz técnica, exigências econômico-financeiras específicas ou padrões diferenciados de regulação local. Ainda assim, a amostra construída é suficiente para testar a hipótese central do trabalho e produzir evidência empírica relevante sobre o impacto concorrencial do critério de julgamento.

4 RESULTADOS EMPÍRICOS

A análise descritiva da base já oferece sinais importantes sobre o ambiente concorrencial das concessões estudadas. A amostra concentra-se em certames relativamente recentes, com ano mediano de 2022, prazo contratual mediano de 30 anos, grande heterogeneidade demográfica e mediana de participantes por licitação em duas empresas. Esse panorama inicial tem duas implicações analíticas. A primeira é que o problema da concorrência limitada não parece ser localizado, mas estruturalmente presente em parcela expressiva dos certames observados. A segunda é que a heterogeneidade da amostra torna ainda mais importante o uso de modelos de regressão com variáveis de controle, capazes de distinguir o efeito do critério de julgamento de outros fatores contextuais, como porte do mercado e momento institucional do setor.

Quanto à regressão estatística, os três modelos estimados apresentam convergência substancial quanto ao sinal e à significância da variável principal. No modelo OLS com variável dependente logaritmada, o coeficiente da variável "técnica e preço" foi de -0,404, com significância estatística ao nível de 1%. No modelo robusto, o coeficiente foi de -0,377, com significância ao nível de 5%. No modelo de Poisson, o coeficiente foi de -0,645, também com significância estatística ao nível de 1%. Em todos os casos, portanto, a associação entre adoção do critério técnica e preço e redução do número de participantes mostrou-se negativa e estatisticamente relevante. Vejam-se os resultados junto à Tabela 3.

Tabela 3 – Resultados dos modelos de regressão sobre número de participantes

Variável	OLS (log Y)	Robusto (log Y)	Poisson (Y)
Intercepto	0,872 (0,521)	0.728 (0,492)	0.667 (0,804)
Técnica e preço	-0.404*** (0,138)	-0.377** (0,174)	-0.645*** (0,190)
Log (População)	0.028 (0,032)	0.044 (0,030)	0.005 (0,042)
Log (Dif_Ano)	0.125 (0,127)	0.090 (0,093)	0.291 (0,239)
Observações	64	64	64
R^2	0,76	0,309	
R^2 Ajust.	0,24	0,274	

Nota: Erros-padrão entre parênteses. *p<0.10; **p<0.05; ***p<0.01.

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Para coeficientes estimados em modelos nos quais a variável dependente está em logaritmo e em modelos de Poisson, o próprio valor do coeficiente não deve ser lido como um acréscimo absoluto, mas como expoente da base “e” (número de Euler). A interpretação se faz por meio da regra exponencial, cujo resultado, ao ser aplicado ao coeficiente, indica o fator multiplicador sobre a taxa esperada de participantes (Greene, 2020). Assim, os resultados econométricos revelam que a adoção do critério técnica e preço reduz a taxa esperada de participantes entre 33% e 40% nos modelos lineares e em 47,5% no modelo de Poisson, em comparação com critérios estritamente monetários. Essa convergência entre diferentes especificações reforça a conclusão central do estudo e reduz a probabilidade de que o resultado decorra de uma particularidade do modelo escolhido e traz robustez ao principal achado empírico.

As variáveis de controle, por sua vez, não apresentaram efeitos estatisticamente relevantes nos modelos reportados. O logaritmo da população municipal e o logaritmo da diferença temporal em relação ao novo marco legal do saneamento exibiram coeficientes positivos, porém sem significância estatística suficiente para sustentar inferência conclusiva sobre sua influência no número de participantes. Isso sugere, ao menos nessa base, que o desenho do critério de julgamento possui capacidade explicativa mais relevante para a concorrência do que o porte populacional do mercado ou a maturação temporal do setor.

A consistência do efeito estimado em três técnicas distintas constitui um dos pontos fortes do estudo. O OLS oferece uma leitura inicial intuitiva; o modelo robusto confirma que o resultado não depende indevidamente de observações extremas; e o Poisson mostra que a conclusão se mantém quando a variável dependente é tratada segundo sua estrutura natural de contagem. Nesse sentido, justifica-se a utilização conjunta dos três métodos precisamente para aumentar a confiabilidade dos resultados.

Além disso, a combinação entre estatística descritiva e regressão permite afastar interpretação simplista segundo a qual a baixa concorrência seria mera consequência do porte reduzido dos municípios. Embora a amostra tenha mediana populacional relativamente modesta, ela também inclui mercados grandes e casos excepcionais de elevada participação. Ainda assim, o efeito da variável “técnica e preço” permanece negativo e relevante, o que fortalece a inferência de que o critério de julgamento, por si, constitui elemento importante da explicação.

Os resultados empíricos autorizam afirmar que o critério de julgamento não atua apenas como regra de classificação final das propostas, mas como mecanismo de indução concorrencial do próprio certame. Editais baseados em critérios monetários tendem a oferecer ambiente decisório mais objetivo, previsível e auditável, o que reduz custos de participação e amplia a atratividade para potenciais interessados. Em contraste, o critério técnica e preço parece introduzir custos informacionais adicionais, maior complexidade estratégica e maior incerteza quanto ao desfecho do julgamento, fatores que contribuem para restringir a disputa. Essa leitura é coerente com a hipótese de que os critérios objetivamente monetários tendem a ampliar o número de proponentes e favorecer a modicidade tarifária.

Em termos institucionais, esse achado possui relevância expressiva. Se o

desenho do critério de julgamento afeta materialmente o nível de competição, então a escolha entre técnica e preço e critérios monetários não pode ser tratada como simples discricionariedade administrativa indiferente ao resultado. Ao contrário, trata-se de decisão de modelagem com repercussões sobre economicidade, isonomia, transparência e potencial vantajosidade da concessão.

5 DISCUSSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS RESULTADOS

Os resultados empíricos obtidos neste estudo revelam que a escolha do critério de julgamento não constitui elemento neutro da modelagem licitatória. Ao contrário, trata-se de variável com impacto mensurável sobre o nível de concorrência nos certames de concessão de saneamento. A constatação de que o critério técnica e preço está associado à redução estatisticamente significativa do número de participantes, com quedas estimadas entre 33% e 40% nos modelos lineares e de 47,5% no modelo de Poisson, confere densidade empírica a uma preocupação que já vinha sendo formulada na literatura e na prática do controle externo: a de que a introdução de componentes qualitativos em objetos predominantemente operacionais pode restringir a disputa, elevar custos de participação e comprometer a vantajosidade da contratação.

Portanto, o critério de julgamento estabelecido no edital de licitação exerce significativo potencial para induzir o nível de concorrência no certame, conforme evidenciado pelos resultados empíricos do presente estudo. Tal capacidade indutora já foi discutida de forma teórica em outros estudos e vai ao encontro de decisões recentes dos Tribunais de Contas, os quais avaliam que a introdução de critérios técnicos não é adequada e impede maior competição do certame.

O estudo jurídico da FGV (2025) incorpora a teoria econômica dos jogos para analisar licitações por técnica e preço. Segundo ela, o tipo de licitação por técnica e preço introduz uma complexidade adicional à “dinâmica do jogo”. Nele, os licitantes não se limitam a otimizar o preço, mas devem estruturar propostas técnicas considerando as ações dos concorrentes, gerando assimetrias informacionais e comportamentos estratégicos mais sofisticados. Ao contrário do modelo de menor preço – em que o vencedor é definido unicamente pelo menor custo –, a modalidade técnica e preço busca equilibrar qualidade e preço via pontuações e ponderações, o que pode complicar a competição e levar a resultados subótimos para a Administração Pública, como menor participação e maior risco de subjetividade na avaliação.

Há, ademais, um segundo plano de análise: o da controlabilidade do edital. Sempre que o julgamento incorpora quesitos qualitativos vagos, prospectivos ou insuficientemente parametrizados, aumenta-se a dificuldade do licitante em antecipar o resultado provável da disputa e, da mesma forma, dificulta para os órgãos de controle a verificação, *ex post*, da correção, da isonomia e da racionalidade da decisão administrativa. Sustenta-se que muitos critérios técnicos em editais de saneamento são formulados com elevado grau de subjetividade, o que fragiliza a objetividade do julgamento e tensiona os parâmetros normativos da Lei nº 14.133/2021.

Essa preocupação não é apenas teórica. Os casos de Capivari de Baixo e

Joaçaba, analisados pela corte de contas catarinense, funcionam como evidência qualitativa convergente dos resultados estatísticos. Em Capivari de Baixo, o TCE/SC examinou edital de concessão plena dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estruturado sob o critério técnica e preço, com peso de 60% para a técnica e 40% para o preço. A fiscalização apontou que a adoção do critério carecia de motivação suficiente quanto à sua compatibilidade com o objeto contratual, além de identificar quesitos técnicos amplos, como plano de melhorias, inovação e sustentabilidade, sem critérios objetivos de mensuração, o que gerava risco de subjetividade, comprometimento da isonomia e dificuldade de aferição da vantajosidade. Também se destacou o peso excessivo atribuído à técnica em detrimento do preço, em desacordo com boas práticas apontadas pelo TCU.

No caso de Joaçaba, relativo à concessão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, o cenário se repetiu. O TCE/SC identificou ausência de justificativa técnica sólida para a escolha do critério, utilização de quesitos excessivamente subjetivos na matriz técnica e atribuição de vantagem desproporcional a elementos descritivos e declaratórios e ponderação de 60% para a técnica e 40% para o preço. Nesse caso, o órgão de controle entendeu que o objeto contratual, essencialmente operacional e contínuo, não apresentava complexidade suficiente para justificar avaliação técnica aprofundada na fase de julgamento, reproduzindo falhas estruturais semelhantes às verificadas em Capivari de Baixo.

A convergência entre esses estudos de caso e os achados estatísticos deste artigo é particularmente expressiva. Enquanto a análise quantitativa demonstra, em escala ampliada, que a técnica e preço está associada à redução da concorrência em licitações de concessão de saneamento, os casos concretos evidenciam os mecanismos institucionais pelos quais esse efeito pode se produzir: baixa previsibilidade da pontuação, insuficiência de parâmetros auditáveis, maior margem de subjetividade, aumento do custo de formulação das propostas e desestímulo à participação de competidores potenciais. Em outras palavras, os casos do TCE/SC ajudam a explicar juridicamente aquilo que a econometria captou estatisticamente.

A jurisprudência do TCU reforça essa linha de raciocínio. Segundo os Acórdãos nº 3750/2019 – Primeira Câmara, nº 336/2025 – Plenário e nº323/2025 – Plenário, a adoção do critério técnica e preço deve ser excepcional, restrita a hipóteses em que o objeto demande soluções técnicas efetivamente diferenciadas e acompanhada de metodologia clara, parâmetros objetivos e justificativa suficiente. Nesse sentido, em contratos de concessão com perfil mais padronizado, como saneamento, limpeza urbana ou coleta de resíduos, critérios como menor preço, maior desconto ou estruturas monetárias correlatas tendem a ser mais compatíveis com economicidade, eficiência e transparência. Essa construção jurisprudencial é coerente com os próprios achados do estudo empírico.

Outro ponto importante diz respeito ao local adequado para a diferenciação qualitativa em concessões de saneamento. Isso porque, no contexto das concessões e das parcerias público-privadas, a busca por qualidade do serviço pode ser mais adequadamente promovida por meio de cláusulas contratuais, indicadores de desempenho, metas regulatórias e mecanismos de fiscalização da execução, sem

necessidade de hipertrofiar a dimensão técnica da proposta na fase licitatória. Essa observação é crucial: em vez de transferir para o momento do julgamento uma suposta aferição qualitativa de difícil objetivação, a modelagem contratual pode deslocar a exigência de desempenho para a execução, em que há mais instrumentos de monitoramento, sanção e incentivo.

Nessa perspectiva, os resultados deste estudo sugerem que a adoção de técnica e preço, em concessões de saneamento, deve ser examinada com especial cautela pelos órgãos de controle. Embora essa forma de critério esteja prevista no ordenamento jurídico, seus efeitos sobre a concorrência e seus riscos institucionais parecem ser mais gravosos justamente em objetos em que a qualidade futura pode ser exigida e acompanhada por outros instrumentos mais objetivos. O dado empírico aqui obtido reforça a tese de que o controle externo deve atuar sobre a racionalidade da modelagem, e não apenas sobre a conformidade formal do edital.

Isso conduz ao último ponto da discussão: o papel do controle externo como indutor de boas práticas. Veja-se que tanto em Capivari de Baixo quanto em Joaçaba, a atuação do TCE/SC assumiu caráter preventivo e orientativo, buscando corrigir problemas de modelagem antes da celebração do contrato e oferecer parâmetros técnicos para editais futuros.

Em síntese, a discussão jurídico-institucional dos resultados permite afirmar que o critério técnica e preço, quando adotado em concessões de saneamento sem justificativa material consistente e sem matriz de avaliação estritamente objetiva, tende a produzir dupla disfunção: de um lado, reduz a concorrência; de outro, aumenta a opacidade decisória e a dificuldade de controle. Por isso, sua utilização deve ser excepcional, motivada e sujeita a escrutínio qualificado, sobretudo quando o objeto contratual puder ser adequadamente regulado por indicadores e mecanismos de desempenho na fase de execução.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo examinar se o critério de julgamento adotado nas licitações de concessão de saneamento influencia a quantidade de participantes nos certames, em um contexto em que a expansão e a qualificação da prestação desses serviços permanecem centrais para a concretização do direito ao saneamento básico e para o alcance das metas estabelecidas no marco regulatório e nos ODS da ONU. Partiu-se da premissa de que, em um setor marcado por fortes necessidades de investimento, efeitos sociais expressivos e contratos de longa duração, a forma de estruturar a licitação não é aspecto meramente procedimental, mas elemento decisivo para a atratividade do projeto e para a efetividade da política pública.

Os resultados empíricos indicam que a hipótese inicial foi confirmada: a adoção do critério técnica e preço está associada à redução significativa da concorrência, entre 33% a 47,5%, a depender do modelo utilizado, em comparação com critérios estritamente monetários. Em termos práticos, isso sugere que, nas concessões de saneamento analisadas, a maior complexidade do critério técnica e preço, os custos

adicionais de preparação das propostas e a margem ampliada de discricionariedade na avaliação podem funcionar como barreiras à entrada de potenciais licitantes. Essa constatação é particularmente sensível em um setor no qual a ampliação da competição tende a ser condição relevante para a modicidade tarifária, a expansão dos investimentos e a melhoria da prestação dos serviços.

A leitura jurídico-institucional reforça essa conclusão. Os casos examinados dos editais de Capivari de Baixo e Joaçaba mostram que o uso do critério técnica e preço em concessões de perfil predominantemente operacional somente se justifica quando houver complexidade material suficiente, motivação robusta e parâmetros objetivos de avaliação. Em serviços de saneamento básico, a preferência por critérios mais objetivos se mostra mais compatível com a transparência, a isonomia, a economicidade e a segurança jurídica. Assim, o desenho licitatório aparece como variável central da própria capacidade estatal de transformar uma política pública formalmente universalizadora em prestação efetiva e sustentável.

Do ponto de vista do controle externo, o estudo permite extrair implicações relevantes para a atuação dos Tribunais de Contas. A primeira é que a escolha do critério de julgamento deve ser avaliada como dimensão central da modelagem de concessões, e não como detalhe procedimental secundário. A segunda é que a adoção do critério técnica e preço deve ser acompanhada de motivação qualificada, aderência material ao objeto e matriz de pontuação estritamente objetiva, mensurável e auditável. A terceira é que as cortes de contas devem exercer papel preventivo e orientativo nessa matéria, contribuindo para a elaboração de editais mais competitivos, transparentes e juridicamente seguros, em linha com os novos paradigmas de atuação pedagógica do controle externo.

Como limitações da pesquisa, reconhece-se que a base empírica foi composta por 64 concessões entre as 189 identificadas em operação, em razão da indisponibilidade ou da incompletude de documentação de parte dos certames, especialmente os mais antigos. Assim, sugere-se em trabalhos futuros ampliar a base empírica com novos editais, podendo aprofundar a pesquisa com a incorporação de mais variáveis e segmentação da análise por municípios ou região. Estudos sobre o impacto na tarifa final ao consumidor igualmente possuem elevada relevância.

Portanto, o estudo sustenta que o critério técnica e preço deve ser utilizado com parcimônia em licitações de concessão de saneamento. Embora juridicamente admissível, sua adoção, quando desacompanhada de justificativa técnica e de critérios objetivos de avaliação, tende a reduzir a concorrência, aumentar a opacidade decisória e dificultar o controle. Editais baseados em critérios monetários e em mecanismos contratuais de desempenho tendem a oferecer soluções mais adequadas para o setor de saneamento. A busca por maior universalização depende tanto de mais investimentos e de melhor regulação quanto de escolhas licitatórias mais simples, objetivas e devidamente justificadas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO (ABCON SINDCON). **Panorama da participação privada no saneamento:** marco legal, 1500 dias de avanços e desafios. 2024. Disponível em: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2024/08/Panorama_2024_MIOLO_PT_v4.1.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3750/2019-TCU-Primeira Câmara**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 14 de maio de 2019. Diário Oficial da União, 25 de maio 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades**. Cinco anos do Marco Legal do Saneamento mostram salto nos investimentos e reforço da política pública**. Brasília, DF, 16 jul. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-1385. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 336/2025-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília, 19 de fevereiro de 2025. Diário Oficial da União, 15 de mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 323/2025-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília, 19 de fevereiro de 2025. Diário Oficial da União, 15 de mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 fev. 1995.

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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, e altera outras leis correlatas. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021. Edição extra.

BULOW, Jeremy; KLEMPERER, Paul. Auctions versus negotiations. **The American Economic Review**, v. 86, n. 1, p. 180-194, 1996.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Técnica e preço em licitações de saneamento**: análise de decisões de tribunais de contas estaduais. São Paulo: FGV, 2025. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2025-02/tecnica_e_preco_em_licitacoes_de_saneamento.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

GALDO, V.; BRICEÑO, B. Evaluating the impact on child mortality of a water supply and sewerage expansion in Quito: **Is Water Enough?** Inter-American Development Bank – Office of Evaluation and Oversight – Working Paper, 01 maio 2005.

GAMPER-RABINDRAN, S.; KHAN, S.; TIMMINS, C. The Impact of Piped Water Provision on Infant Mortality in Brazil: A Quantile Panel Data Approach. **Journal of Development Economics**, v. 92, p. 188-200, jul. 2010.

GREENE, William H. **Econometric Analysis**, Global Edition. 8. ed. Pearson, 2020.

HATTORI, T. Determinants of the number of bidders in the competitive procurement of electricity supply contracts in the Japanese public sector. **Energy Economics**, v. 32, n. 6, p. 1299-1305, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.eneco.2010.02.009. Acesso em: 19 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAECHLER, Martin *et al*. **Robustbase: Basic Robust Statistics**. R package version 0.99-4-1, 2024. Disponível em: http://CRAN.R-project.org/package=robustbase. Acesso em: 13 ago. 2025.

MELO, J. P. L. de; PARDO, A. F. de J. **Análise do novo marco legal do saneamento básico**: Lei 14.026/2020. 2023. DOI: 10.56238/isevmjv2n5-028.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Os critérios de julgamento das licitações. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Driving Development by Investing In Water and Sanitation**. Genebra, 2004. Disponível em: https://siwi.org/publications/drivingdevelopment-by-investing-in-water-and-sanitation-five-facts-support-the-argument. Acesso em: 10 mar 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Sustainable Development Goals Report 2016. New York: United Nations**, 2016. Disponível em:http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.

PECCIOLI, S. E. C. **O novo marco do saneamento como medida ESG do setor**

público. 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/643a8ac5-fa5d-4f56-82d3-09199bb1ebe9/content. Acesso em: 19 ago. 2025.

PIRES, M. F. V.; MOURA, N. T. A inadequação do critério de melhor técnica nas concessões de saneamento. **JOTA**, 2024. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-inadequacao-do-criterio-de-melhor-tecnica-nas-concessoes-de-saneamento. Acesso em: 19 ago. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Decisão Singular nº GAC/JNA-1196/2023-TCE/SC-Plenário**. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Florianópolis, 08 de novembro de 2023. Diário Oficial Eletrônico, 25 nov. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Decisão Singular de fls. 1214-1222-TCE/SC-Plenário**. Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 30 de junho de 2025. Diário Oficial Eletrônico, 25 jul. 2025.

TRATA BRASIL. Dia Mundial da Água: falta de acesso impacta a vida de 32 milhões de brasileiros. **Instituto Trata Brasil**. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/ saneamento/principais-estatisticas. Acesso em: 20 mar. 2026.

VASCONCELOS, Frederico Ferreira de; *et al*. Análise técnica, econômica e jurídica dos critérios de seleção de propostas a serem adotados em licitações para concessão de serviços de saneamento. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 93-112, jul./dez. 2023.

VENABLES, W. N.; RIPLEY, B. D. **Modern Applied Statistics with S**. 4. ed. New York: Springer, 2002.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria**. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

CONTROLE EXTERNO E REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO EM PROJETOS DE URBANIZAÇÃO: LIÇÕES DO PROJETO NOVO MANÉ DENDÊ, EM SALVADOR (BA)

EXTERNAL CONTROL AND INVOLUNTARY RESETTLEMENT IN URBANIZATION PROJECTS: LESSONS FROM THE NOVO MANÉ DENDÊ PROJECT, IN SALVADOR (BA)

Aristides da Silva Batista[1]
Maíra Oliveira Noronha[2]
José Aurelino Costa Neto[3]
Karina Menezes Franco[4]
Luiza Josefina Rego Ferreira[5]

Resumo: O artigo examinou como o controle externo induz melhorias e previne danos em processos de reassentamento involuntário. Por meio de estudo de caso do Projeto Novo Mané Dendê (PNMD), programa executado pela Prefeitura de Salvador com financiamento do BID, analisou a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) em seis ciclos anuais de auditoria (2019-2024). A abordagem foi qualitativa, com análise documental dos relatórios de auditoria, do Contrato de Empréstimo, do Regulamento Operacional, do Plano de Reassentamento e das salvaguardas do BID.

1 Servidor do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Bacharel em Direito (Ucsal), pós-graduado em Direito Público (LEGALE), Mestrando em Gestão e Políticas Públicas (FGV/SP)

2 Auditora de Controle Externo no TCM/BA desde 2006, Bacharel em Ciências Contábeis, pós-graduada em Gestão Tributária.(CEPPEV), Mestranda em Gestão Pública e Políticas Públicas (FGV), Assistente Técnica do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa CTE-IRB, Coordenadora do Educação é da Nossa Conta no TCM/BA.

3 Auditor de Controle Externo no TCM/BA desde 2006, Bacharel em Administração pela UCSal, pós-graduado em Gestão, Controladoria e Auditoria de Contas Públicas Municipais (Unibahia), Mestrando em Gestão e Políticas Públicas (FGV), Assistente Técnico do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa CTE-IRB.

4 Auditora de Controle Externo do TCM/BA, Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito, especialista em Auditoria, pós-graduada em Gestão Pública, Mestranda em Gestão e Políticas Públicas (FGV).

5 Auditora de Controle Externo no TCM/BA desde 2018, Bacharel em Administração de Empresas, pós-graduada em Administração de Recursos Humanos, pós-graduada em Psicologia Organizacional, Mestranda em Gestão e Políticas Públicas (FGV).

Os resultados evidenciaram um ciclo virtuoso: parecer sem deficiências significativas nos seis exercícios consecutivos, indução do Manual de Processos (2020), da interface georreferenciada do Sistema PNMD (2021), do refinamento de fluxos (2022) e da consolidação de rotinas de monitoramento pós-ocupação, gestão hídrica e tratamento sistematizado de reclamações (2024). Propôs agenda institucional para Tribunais de Contas em auditorias de reassentamento.

Palavras-chave: controle externo; auditoria de políticas públicas; reassentamento involuntário; salvaguardas multilaterais; Tribunais de Contas.

Abstract: This paper examined how external audit induces improvements and prevents harm in involuntary resettlement processes linked to urbanization projects financed by multilateral banks. Through a case study of the Novo Mané Dendê Project (PNMD), implemented by the Municipality of Salvador with IDB financing, it analyzed the performance of the Court of Accounts of the Municipalities of Bahia (TCM/BA) across six annual audit cycles (2019–2024). The qualitative approach drew on documentary analysis of audit reports, the Loan Agreement, the Operational Regulation, the Resettlement Plan, and IDB safeguards. Findings evidenced a virtuous cycle: unqualified opinions across six consecutive fiscal years, induction of the Process Manual (2020), the georeferenced interface of the PNMD System (2021), procedural refinement (2022), and the consolidation of post-occupancy monitoring, water management and systematic complaint handling routines (2024). The article proposed an institutional agenda for Courts of Accounts in resettlement audits.

Keywords: external audit; public policy auditing; involuntary resettlement; multilateral safeguards; Courts of Accounts.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas ocupam posição singular na arquitetura brasileira de controle da administração pública. A atuação contemporânea dessas instituições extrapola a verificação estrita da regularidade formal da despesa e abrange, por meio de auditorias operacionais ou de desempenho, a análise de programas, políticas e atividades governamentais. Nessa perspectiva, o controle externo incorpora o exame da economicidade, da eficiência e da efetividade da ação estatal, com formulação de recomendações capazes de induzir melhorias na gestão pública e na governança (Lima; Diniz, 2018).

O Projeto Novo Mané Dendê (PNMD) ofereceu um campo analítico privilegiado para examinar esse papel. Executado pela Prefeitura Municipal de Salvador por meio da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao abrigo do Contrato de Empréstimo nº 4302/OC-BR, o programa compreendeu obras de saneamento, macrodrenagem, requalificação urbana e construção de unidades habitacionais destinadas ao reassentamento de famílias residentes em áreas de intervenção no Subúrbio Ferroviário de Salvador (Prefeitura Municipal de Salvador, 2024). O custo total originalmente pactuado, em 2018, foi de US$ 135.000.000,00, distribuídos em partes iguais entre o empréstimo do BID e a contrapartida municipal. A configuração vigente a partir do aditivo contratual de janeiro de 2023, que prorrogou o prazo de desembolso, passou a ser de US$ 117.929.251,00, dos quais

US$ 67.500.000,00 correspondem ao empréstimo do BID e US$ 50.429.251,00, à contrapartida local (TCM/BA, 2021; TCM/BA, 2023).

Desde 2019, o Núcleo de Auditoria Operacional e Projetos Cofinanciados com Recursos Externos (NAOP) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) realizou ciclos anuais de auditoria sobre o PNMD, combinando auditoria financeira das demonstrações contábeis com avaliação do sistema de controle interno e monitoramento da execução físico-financeira. Até 2025, seis relatórios de auditoria haviam sido emitidos, abrangendo os exercícios de 2019 a 2024, estruturados conforme as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs), o Manual de Auditoria do TCM/BA, compatível com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), e o Termo de Referência de Serviço de Auditoria Externa pactuado com a Seinfra (TCM/BA, 2020; TCM/BA, 2021; TCM/BA, 2022; TCM/BA, 2023; TCM/BA, 2025).

Este estudo propôs-se a responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida o controle externo contribui para identificar, corrigir e prevenir falhas em processos de reassentamento involuntário? Adotou-se, como objetivo geral, analisar, a partir do caso do PNMD, como o controle externo pode induzir melhorias na efetividade social de políticas de reassentamento involuntário. Tem como objetivos específicos: (i) caracterizar a arquitetura institucional e os instrumentos do controle externo aplicáveis ao projeto; (ii) sistematizar os achados, as recomendações e as boas práticas documentadas pelos relatórios de auditoria; e (iii) propor, a partir da experiência, uma agenda institucional para Tribunais de Contas na auditoria de políticas de reassentamento.

A pesquisa se inseriu no eixo temático de controle externo e efetividade das políticas públicas do Edital Instituto Rui Barbosa (IRB) nº 01/2026 – chamada de trabalhos do X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, promovido pelo IRB e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), cujo tema é “A Essencialidade dos Tribunais de Contas, o Direito ao Desenvolvimento, a Cidadania e os Direitos Humanos - Controlar para Melhorar a Vida das Pessoas”. A originalidade do trabalho esteve em oferecer uma leitura do reassentamento involuntário a partir da ótica do controle externo, com base em evidência empírica derivada de seis ciclos de auditoria, e em propor recomendações aplicáveis ao sistema brasileiro de Tribunais de Contas.

O artigo foi estruturado em sete seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 apresentou a fundamentação teórica. A Seção 3 descreveu a metodologia. A Seção 4 caracterizou o projeto e sua governança. A Seção 5 sistematizou a atuação do TCM/BA, os achados e as boas práticas, com ênfase na trajetória longitudinal entre os exercícios de 2019 a 2024. A Seção 6 discutiu uma agenda institucional para Tribunais de Contas. A Seção 7 apresentou as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica deste estudo articula-se em três eixos: o reassentamento involuntário como risco de empobrecimento sob a ótica das

salvaguardas multilaterais; o controle externo contemporâneo orientado à efetividade e à prevenção de danos; e a governança participativa do reassentamento.

2.1 REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO: RISCO DE EMPOBRECIMENTO E SALVAGUARDAS MULTILATERAIS

O reassentamento involuntário constitui uma das dimensões mais sensíveis da ação pública em territórios urbanos vulneráveis. Ocorre quando populações são compelidas a deixar moradia, terra ou meios de subsistência em razão de projetos de desenvolvimento, independentemente de sua vontade. Cernea (1997), em formulação que se tornou referência, identificou oito riscos estruturais associados a esses processos: perda de terra, desemprego, falta de moradia, marginalização, insegurança alimentar, perda de acesso a recursos comuns, aumento de morbidade e mortalidade, e desarticulação social. O modelo de riscos e reconstrução proposto pelo autor deslocou a análise de uma lógica meramente compensatória para uma lógica de proteção e restauração dos meios de vida.

No plano normativo internacional, as salvaguardas aplicáveis a projetos financiados por bancos multilaterais são orientadas por diferentes referenciais. No caso do PNMD, financiado pelo BID, a Política Operativa OP-710 do BID, em vigor à época da estruturação do programa, constituiu o principal marco aplicável, estabelecendo que o reassentamento deveria minimizar deslocamentos, assegurar compensação pelo valor de reposição, restaurar ou melhorar os meios de subsistência e garantir a participação informada das comunidades afetadas (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998). A Norma de Desempenho Ambiental e Social 5 (*Environmental and Social Standard* 5 – ESS5) do Banco Mundial adotava lógica equivalente, com ênfase em planejamento participativo, compensação no valor de reposição e restauração de meios de vida, sendo utilizada neste estudo como parâmetro comparativo (World Bank, 2017). Em 2021, o BID atualizou seu arcabouço por meio do Marco de Política Ambiental e Social (*Environmental and Social Policy Framework* – ESPF), cuja Norma de Desempenho 5 preservou os princípios centrais da OP-710 e incorporou diretrizes mais detalhadas de monitoramento e participação (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020).

No plano doméstico, a Lei Federal nº 4.132/1962 disciplina a desapropriação por interesse social; o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) fornece diretrizes gerais de política urbana; e a Lei nº 13.465/2017 trata da regularização fundiária urbana. No âmbito municipal de Salvador, o Decreto nº 32.545/2020 regulamenta as ações destinadas ao reassentamento das famílias atingidas pelo PNMD. Em projetos cofinanciados por organismos multilaterais, o regime aplicável corresponde, em regra, ao padrão mais protetivo entre o financiador e o quadro nacional, princípio reafirmado pelas políticas operativas do BID e pelas ESS do Banco Mundial.

2.2 CONTROLE EXTERNO ORIENTADO À EFETIVIDADE E À PREVENÇÃO DE DANOS

A atuação contemporânea dos Tribunais de Contas extrapola o controle formal da despesa e avança em direção à avaliação de desempenho e à aferição de efetividade. Nesse contexto, ganham destaque as auditorias operacionais ou de desempenho, que permitem examinar programas, políticas e atividades governamentais sob as dimensões da economicidade, da eficiência e da efetividade, com a formulação de recomendações voltadas ao aprimoramento da gestão pública e da governança (Lima; Diniz, 2018).

Em projetos com financiamento multilateral, o controle externo assumiu dupla dimensão. De um lado, fiscalizou o uso dos recursos públicos e o cumprimento das cláusulas contratuais pactuadas com o banco. De outro, verificou a adequação social das soluções adotadas, a proteção dos direitos fundamentais e a aderência às salvaguardas do financiador. Essa articulação pôde elevar o padrão de proteção dos destinatários da política, na medida em que as exigências do banco, em particular em matéria de reassentamento, frequentemente eram mais rigorosas do que o mínimo legal doméstico.

Os Tribunais de Contas ampliaram sua atuação para além do controle formal da despesa, incorporando práticas voltadas à avaliação da gestão, à efetividade das políticas públicas e à orientação da administração por meio de recomendações e monitoramento de resultados. A auditoria contínua, com ciclos anuais e monitoramento de recomendações, possibilitou detectar desvios antes que se consolidassem em danos irreversíveis, diferenciando-se do modelo punitivo de controle *ex post*. No caso do PNMD, esse modelo preventivo foi aplicado pelo TCM/BA desde 2019, com sucessivos ciclos de auditoria que combinavam exame das demonstrações financeiras, avaliação do sistema de controle interno, análise da execução físico-financeira e verificação do cumprimento das cláusulas contratuais (TCM/BA, 2020).

2.3 GOVERNANÇA DO REASSENTAMENTO E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

A literatura sobre deslocamento induzido por projetos de desenvolvimento tem enfatizado a complexidade dos processos de reassentamento e a importância de aspectos institucionais e participativos para a sustentabilidade social das intervenções (Cernea, 2000; Muggah, 2008). No Brasil, estudos sobre urbanização de assentamentos precários e produção habitacional de interesse social apontam a relevância da localização, da mediação do poder público e da existência de canais de participação e comunicação para a qualidade da inserção urbana e para a adaptação das famílias às soluções habitacionais (Cardoso; Lago, 2013).

A participação não se esgotou em consultas formais; envolveu a inclusão das comunidades nas decisões substantivas sobre modalidades de compensação, escolha das áreas de reassentamento e desenho dos equipamentos públicos. Sob

essa ótica, o Escritório Social, instância de interface permanente entre o poder público e as famílias afetadas, constituiu-se em peça central da governança do reassentamento. O acompanhamento dessas instâncias e dos sistemas de queixas e reclamações integrou o escopo típico da auditoria de salvaguardas sociais em operações do BID e do Banco Mundial.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, por meio da estratégia de estudo de caso único (Yin, 2001), adequada ao exame aprofundado de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são evidentes. O caso foi selecionado pela combinação da materialidade financeira (investimento superior a US$ 100 milhões), a sensibilidade social (reassentamento involuntário de famílias em território com índices de desenvolvimento humano inferiores à média municipal) e a existência de uma trilha de auditoria contínua e documentada (seis relatórios de auditoria do TCM/BA entre 2019 e 2025).

A documentação analisada foi delimitada com base na oficialidade da fonte, na pertinência temática em relação à pergunta de pesquisa e na acessibilidade verificável. Compuseram a análise: (i) o Contrato de Empréstimo BID nº 4302/OC-BR e seu aditivo de janeiro de 2023; (ii) o Regulamento Operacional do Programa (ROP) (PMS, 2024); (iii) o Plano de Reassentamento e Reinserção de Atividades Econômicas (PRR)[6] (PMS, 2020); (iv) o Manual de Execução do Reassentamento Involuntário (PMS, 2020); (v) os Relatórios de Auditoria do TCM/BA referentes aos exercícios de 2019 a 2024, correspondentes aos seis ciclos conduzidos pelo NAOP, da 1ª Auditoria (exercício de 2019) à 6ª Auditoria (exercício de 2024); (vi) os Relatórios Semestrais de Progresso do Programa; e (vii) as Políticas Operativas OP-710 do BID e a ESPF, de 2021.

A análise documental seguiu o protocolo da análise de conteúdo temática (Bardin, 2016), com definição de categorias analíticas mistas. A priori, foram definidas como categorias, a partir da revisão da literatura: (i) governança e arquitetura institucional do controle externo; (ii) riscos e salvaguardas aplicáveis ao reassentamento; e (iii) articulação entre normas nacionais e salvaguardas multilaterais. Outras categorias emergiram indutivamente da leitura dos relatórios de auditoria, com destaque para: (iv) boas práticas documentadas pela auditoria; (v) recomendações e monitoramento de sua implementação, em uma leitura longitudinal entre ciclos; e (vi) achados e inconsistências apontados nos processos licitatórios e de execução contratual. A dimensão longitudinal, em particular a leitura sequencial dos achados e das respostas institucionais ao longo dos exercícios de 2019 a 2024, foi estruturante para a evidenciação do papel preventivo e indutor do controle externo.

6 Plano de Reassentamento e Reinserção de Atividades Econômicas (PRR). Disponível em: https://novomanedende.salvador.ba.gov.br/images/documentos/PRR%20-%20Mane_%20Dende_versao_2020.pdf.

O período de análise compreendeu o intervalo entre junho de 2018, assinatura do Contrato de Empréstimo, e o encerramento do exercício de 2024, com atualizações pontuais relativas a 2025, sempre que documentadas em fontes oficiais. As inferências apresentadas neste artigo derivaram estritamente do que foi consignado nos relatórios de auditoria do TCM/BA e nos documentos oficiais do programa, e não foi realizada pesquisa direta junto às famílias afetadas, o que configurou limitação metodológica, reconhecida e discutida nas considerações finais.

4 O PROJETO NOVO MANÉ DENDÊ: ARQUITETURA DE GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Esta seção caracterizou o projeto; o seu arranjo institucional; os instrumentos de planejamento e controle que estruturam sua governança; os canais de comunicação com a comunidade; e as modalidades de compensação e os critérios de elegibilidade aplicáveis ao reassentamento.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO E ARRANJO INSTITUCIONAL

O PNMD foi uma intervenção de urbanização e saneamento ambiental voltada à recuperação da Bacia do Rio Mané Dendê, no Subúrbio Ferroviário de Salvador. Abrangeu cinco bairros: Alto da Terezinha, Itacaranha, Plataforma, Rio Sena e Ilha Amarela, com população total estimada em cerca de 34 mil habitantes, parte dos quais seria beneficiada diretamente pelas obras (PMS, 2020). O financiamento foi estruturado pelo Contrato de Empréstimo BID nº 4302/OC-BR, celebrado em 26 de junho de 2018, com custo total originalmente pactuado de US$ 135.000.000,00, distribuídos em partes iguais entre o empréstimo do BID e a contrapartida local (TCM/BA, 2021). O contrato teve vigência de cinco anos para desembolso e de 25 anos para amortização, tendo como garantidora a República Federativa do Brasil, e foi aditado em janeiro de 2023 para prorrogação do prazo de desembolso até 26 de junho de 2025. A configuração vigente após o aditivo passou a ser de US$ 117.929.251,00, mantidos os US$ 67.500.000,00 do empréstimo do BID e redimensionada a contrapartida local para US$ 50.429.251,00 (TCM/BA, 2023).

A execução foi conduzida pela Seinfra, por intermédio da Unidade de Gestão do Programa (UGP Mané Dendê), instituída e estruturada pelo Decreto Municipal nº 30.449/2018. A UGP foi composta por Diretoria Geral e por sete gerências: Infraestrutura, Social, Ambiental, Institucional, Administrativo-Financeira, Aquisições, Contratos e Convênios, e Reassentamento, contando ainda com apoio do Consórcio Gerenciador Novo Mané Dendê, contratado para apoio técnico ao gerenciamento do programa (TCM/BA, 2021). A UGP articulava-se, ainda, com o Comitê Consultivo de Coordenação e com o Núcleo Permanente de Articulação,

que agregava representantes de secretarias e entidades municipais envolvidas. Para a execução específica do reassentamento involuntário, a 3ª e a 4ª Auditorias (exercícios de 2021 e de 2022) registraram a atuação coordenada de um conjunto mais amplo de órgãos, entre os quais a Seinfra, a Diretoria de Habitação, a Defesa Civil, as Secretarias Municipais de Educação e Saúde, a Procuradoria-Geral do Município, a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa), e a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia, todas orientadas a atuar em conformidade com o PRR (TCM/BA, 2022; TCM/BA, 2023).

4.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE

A governança do programa amparou-se em um conjunto articulado de instrumentos. O ROP[7] consolidou as regras de execução pactuadas com o BID. O Plano de Execução Plurianual (PEP) e o Plano Operativo Anual (POA) organizavam a programação das atividades; o Plano de Aquisições (PA) estruturou as contratações; e o Plano Financeiro definia as projeções de desembolso. O reassentamento foi disciplinado pelo PRR e pelo Manual de Execução do Reassentamento Involuntário, ambos elaborados em conformidade com a Política Operativa OP-710 do BID (PMS, 2020).

A arquitetura documental da UGP evoluiu ao longo dos primeiros ciclos de auditoria. Até o exercício de 2019, o ROP era o único manual em uso, e a auditoria do TCM/BA registrou lacuna relativa à ausência de fluxogramas detalhados de processos, especialmente para revisões *ex post* e para as relações externas da unidade, recomendando formalização dos fluxos para refletir as operações reais (TCM/BA, 2020). Em resposta, a UGP elaborou, no exercício de 2020, com apoio da gerenciadora contratada, um Manual de Processos que consolidou os fluxos das seis gerências. O manual contemplou 12 fluxos da Gerência de Reassentamento, abrangendo indenização, auxílio financeiro, apoio à moradia temporária, bônus moradia, reassentamento monitorado, fornecimento de unidade habitacional e mesas de negociação com proprietários, posseiros, inquilinos e cedidos, além de fluxos das Gerências de Aquisições, Financeira, Ambiental, Social e de Infraestrutura.

No exercício de 2021, o ROP e os fluxos do manual passaram por nova revisão, que refletiu melhorias na sistematização e na organização das atividades, incorporando ajustes derivados da aplicação prática do instrumento no ciclo anterior (TCM/BA, 2022). Ao longo de 2022, esses fluxos foram novamente testados e aprimorados, em processo de refinamento contínuo que o TCM/BA apontou como indicador de progresso na eficiência organizacional da UGP (TCM/BA, 2023). Essa trajetória documentada exemplificou o efeito indutor do controle externo sobre a melhoria contínua dos instrumentos de gestão.

7 Regulamento Operacional do Programa (ROP). Disponível em: https://novomanedende.salvador.ba.gov.br/images/mdende/ROP1.pdf.

Para suporte informacional, a UGP utilizou o Sistema de Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação do Programa (SGMAP), com módulos gerencial, de preparação e planejamento, aquisições, financeiro e monitoramento; o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) do Município, para pagamentos; a plataforma e-Salvador, para tramitação eletrônica de processos; e o Sistema de Informações Sociais e de Reassentamento (Sistema PNMD), desenvolvido em parceria com a Companhia de Governança Eletrônica do Salvador (COGEL), que integra, em base única, os dados socioeconômicos e fundiários das famílias atendidas, com acesso compartilhado entre a Seinfra e a Secretaria da Fazenda.

A 1ª Auditoria (exercício de 2019) registrou limitação do SGMAP em razão da ausência de integração com outros sistemas municipais e da alimentação manual de informações, ponto que permaneceu em acompanhamento nos ciclos seguintes, ainda que o sistema tenha sido considerado funcionalmente adequado às necessidades do programa. O Sistema PNMD, por sua vez, evoluiu significativamente no exercício de 2021. A auditoria documentou a consolidação de módulos específicos de acompanhamento dos processos de desapropriação, com armazenamento digital de peças digitalizadas e, sobretudo, a implantação de interface georreferenciada que permite a visualização detalhada da área afetada, incluindo os lotes individuais e as etapas do reassentamento. Essas capacidades transformaram o sistema em ferramenta central de monitoramento gerencial e de transparência operativa (TCM/BA, 2022; TCM/BA, 2024).

4.3 CANAIS DE COMUNICAÇÃO E O ESCRITÓRIO SOCIAL

A interface com as comunidades afetadas apoiava-se em múltiplos canais. O Escritório Social, instalado em novembro de 2019 no bairro de Itacaranha, atendeu presencialmente de segunda a sexta-feira e uma vez por mês aos sábados, com equipe multidisciplinar composta por advogado, assistente social, psicólogo, sociólogo, técnico em Edificação e agentes de área recrutados nas próprias comunidades. Uma unidade móvel, o Escritório Social Itinerante, complementou o atendimento, mediante rodízio entre os bairros, para famílias com dificuldade de deslocamento. Os canais remotos incluíam Facebook, Instagram, WhatsApp, portal do programa, aplicativo móvel e a Ouvidoria do Município (canal 156). O Sistema de Queixas e Reclamações, estruturado segundo as diretrizes do BID, registrava e monitorava as manifestações, subsidiando decisões gerenciais da UGP (TCM/BA, 2021).

4.4 MODALIDADES DE COMPENSAÇÃO, CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E CASOS ESPECIAIS

O PRR do PNMD, elaborado em conformidade com a Política Operativa OP-710 do BID, estruturou oito modalidades de compensação destinadas a absorver a heterogeneidade das situações identificadas nas áreas de intervenção:

reassentamento em unidade habitacional construída pelo programa; reassentamento monitorado; compensação financeira; compensação por serviço; bônus moradia; apoio à moradia temporária (aluguel social); ajuda de custo para mudança; e indenização de atividade econômica. A 4ª Auditoria (exercício de 2022) documentou, a título ilustrativo, valores específicos praticados no ciclo, entre os quais o benefício de aluguel social da ordem de R$ 7.200,00, para o período de 12 meses, destinado a inquilinos afetados, e auxílio-mudança de R$ 600,00, para apoio à relocação, valores que seriam periodicamente revistos em função das condições de mercado e dos critérios pactuados com o financiador (TCM/BA, 2023). Algumas modalidades, notadamente a compensação puramente financeira, eram desaconselhadas para grupos em situação de vulnerabilidade, cujo atendimento era priorizado por meio de soluções que combinem moradia e assistência social, em linha com o princípio da restauração dos meios de vida preconizado pela OP-710 e pela ESS5 do Banco Mundial (PMS, 2020; TCM/BA, 2022).

Os critérios de elegibilidade foram pactuados com a comunidade e o financiador, e passaram a exigir, para as famílias beneficiadas, cadastro e selagem dos imóveis realizados até o marco temporal de 2018. A classificação dos afetados distinguia proprietários com escritura registrada, posseiros, arrendatários, cedidos, locatários, famílias em coabitação e imóveis de uso misto (residencial e comercial) ou institucional, cada categoria exigindo instrumentos jurídicos próprios e modalidades de atendimento específicas. Foram também formalizadas hipóteses de exclusão do atendimento, que abrangem, entre outras, famílias afetadas após o marco temporal do cadastro e situações em que a titulação apresentada se mostre fraudulenta (TCM/BA, 2023). Essa tipologia, ao formalizar e tornar auditáveis os critérios, constituiu elemento central da transparência do processo e da sua governabilidade sob a ótica do controle externo (TCM/BA, 2022).

A seleção das áreas destinadas ao reassentamento observou critérios técnicos pactuados com o BID, entre os quais a proximidade em relação à área de origem das famílias, princípio que buscava preservar os vínculos sociais e o acesso aos serviços públicos, a inserção em áreas de expansão urbana regulares, a disponibilidade prévia de infraestrutura básica, a adequação topográfica do sítio e a plena conformidade com o ordenamento legal e urbanístico aplicável (TCM/BA, 2023).

Situações especiais receberam tratamento próprio. Os terreiros religiosos presentes no território, as expressões materiais da tradição afro-brasileira, protegida pelo ordenamento constitucional e pela legislação de patrimônio cultural, foram identificados desde o terceiro ciclo de auditoria como casos que exigiam atenção específica em razão de suas particularidades culturais e rituais, sendo abordados por meio de ações integradas de fortalecimento institucional e preservação cultural – a 4ª Auditoria reiterou a pertinência desse tratamento diferenciado (TCM/BA, 2022; TCM/BA, 2023). O registro desse cuidado nos relatórios de auditoria é relevante do ponto de vista deste estudo porque conecta a auditoria de reassentamento a uma dimensão mais ampla de direitos: a proteção do patrimônio cultural imaterial e a salvaguarda de comunidades tradicionais.

5 CONTROLE EXTERNO EM AÇÃO: ACHADOS, BOAS PRÁTICAS E TRAJETÓRIA DE APRIMORAMENTO

Esta seção apresenta os resultados da análise, organizada em cinco subtópicos: a arquitetura da auditoria e o marco normativo aplicado; a avaliação do sistema de controle interno e da gestão de riscos; a execução físico-financeira e a auditoria de aquisições ao longo dos seis anos (2019-2024); as boas práticas documentadas pela auditoria; e, por fim, a dupla camada normativa e o valor agregado do controle externo em projetos multilaterais.

5.1 ARQUITETURA DA AUDITORIA E MARCO NORMATIVO APLICADO

A atuação do TCM/BA sobre o PNMD foi conduzida pelo NAOP, com base em Termo de Referência de Serviço de Auditoria Externa pactuado entre o tribunal e a Seinfra. Os trabalhos foram orientados pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), pelo Manual de Auditoria do TCM/BA, compatível com as ISSAIs, e pelo Guia de Relatórios Financeiros e Auditoria Externa das Operações Financiadas pelo BID (TCM/BA, 2020; TCM/BA, 2021). Cada ciclo anual produziu dois produtos integrados: o Relatório sobre as Demonstrações Financeiras Básicas do Programa e o Relatório sobre o Controle Interno. Os critérios de auditoria combinaram a legislação brasileira de licitações e contratos, as políticas de aquisição e de seleção de consultores do BID (GN-2349 e GN-2350), o ROP, as Ajudas Memórias e as *Communication to Borrower Representatives* (CBRs) emitidas ao longo do exercício.

A atuação continuada, seis ciclos entre 2019 e 2025, conferiu à auditoria caráter preventivo. Os achados de cada exercício foram incorporados a um Plano de Ação, cuja implementação foi monitorada nos exercícios subsequentes, mediante matriz de monitoramento que classificava as recomendações em seis categorias, de “implementada” a “não implementada”, com pesos distintos (TCM/BA, 2021). A 1ª Auditoria (exercício de 2019) emitiu um conjunto inaugural de 17 recomendações, relativas a controle interno, manuais e fluxos, sistemas informatizados, gestão de riscos, processos licitatórios e documentação técnica. Na auditoria do exercício seguinte, o TCM/BA registrou cumprimento próximo a 100% dessas recomendações, com uma única ação classificada como “em implementação em curso”, relativa à revisão do Contrato nº 19/2019, de apoio técnico ao gerenciamento do programa, abordada na Seção 5.3 deste artigo (TCM/BA, 2021). O resultado ilustrou, em termos longitudinais, o efeito indutor da auditoria contínua sobre o aperfeiçoamento da gestão.

5.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS

Nas auditorias das demonstrações financeiras dos exercícios de 2019 a 2024, o TCM/BA emitiu, em seis ciclos consecutivos, parecer sem deficiências significativas que pudessem afetar adversamente a capacidade do PNMD de registrar, processar, resumir e apresentar informações financeiras consistentes (TCM/BA, 2020; TCM/BA, 2021; TCM/BA, 2022; TCM/BA, 2023; TCM/BA, 2025). Ao longo desse período, a estrutura organizacional da UGP, a funcionalidade dos sistemas informatizados e a conformidade dos processos de pagamento foram consideradas satisfatórias. A auditoria de 2024 registrou, adicionalmente, a conformidade integral do programa com os contratos de empréstimo e com as políticas de aquisição, sem identificação de irregularidades significativas. A 1ª Auditoria, contudo, havia destacado pontos de atenção que foram objeto de recomendações específicas: fragilidades na experiência e nas atribuições formais de parte da equipe, rotatividade de pessoal, ausência de fluxogramas detalhados para certos processos e risco de entrada manual de dados no SGMAP sem integração a outros sistemas corporativos do município (TCM/BA, 2020).

No campo da gestão de riscos, a 1ª Auditoria sinalizou que diversos riscos identificados pela UGP careciam de medidas formais de mitigação, especialmente aqueles de alto impacto, como a legalização fundiária e as flutuações cambiais. Em 2020, a matriz de riscos dos Relatórios Semestrais de Progresso já apresentava escala formalizada (alta, média, baixa) e ações de mitigação explícitas. Entre os riscos de natureza alta, figuravam: atrasos na adjudicação de contratos e licitações; atrasos na legalização e na desapropriação de terrenos; e, no segundo semestre, violência urbana nas áreas de intervenção. Entre os riscos de natureza média, destacavam-se: baixa coordenação interinstitucional; oposição de grupos de interesse ao processo de reassentamento; variação cambial; e desequilíbrio financeiro do contrato. As ações de mitigação registradas incluíam a realização de reuniões setoriais, a implantação do escritório social e sua unidade móvel, a intensificação das ações de comunicação, a capacitação da equipe de aquisições, a criação de processo de gestão da capacidade de pagamento frente a cenários cambiais, e o diálogo permanente com lideranças comunitárias (TCM/BA, 2021).

Na 3ª Auditoria (exercício de 2021), o TCM/BA reiterou a pertinência dos riscos de alto impacto, coordenação interinstitucional, legalização fundiária, desapropriações e variações cambiais, e, embora reconhecesse o avanço das ações de mitigação, ponderou que alguns riscos ainda careciam de detalhamento e de demonstração de resultados concretos, recomendando aperfeiçoamento das rotinas de fiscalização e de reavaliação periódica (TCM/BA, 2022). A evolução entre os três exercícios evidenciou a maturação institucional da gestão de riscos sob estímulo do controle externo.

5.3 EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA E AUDITORIA DE AQUISIÇÕES

O programa apresentou evolução gradual na execução físico-financeira ao longo dos anos. Nos primeiros exercícios (2019-2021), a execução foi bastante reduzida: apenas 1,11% do orçamento executado até o fim de 2019, reflexo da fase inicial de estruturação da UGP, das exigências de não objeção do BID e dos impactos da pandemia de covid-19, que levaram a revisões sucessivas do planejamento anual. Ainda assim, a execução manteve-se aderente às metas revisadas, chegando a 98,85% do plano ajustado em 2021. A partir de 2023, o programa entrou em fase de maturação, com desembolsos anuais saltando para US$ 58,6 milhões em 2024, sinalizando a transição para execução intensiva de obras de saneamento, regularização fundiária e serviços técnicos.

No campo das aquisições, as auditorias do TCM/BA identificaram irregularidades, especialmente nos primeiros ciclos. Entre os achados, estão orçamentos sem planilhas detalhadas, Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) sem documentação completa, ausência de Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) em processos de engenharia e divergências expressivas em quantitativos contratuais, como no Contrato nº 19/2019, em que variações de até 565% foram registradas em itens específicos, além de alterações injustificadas de prazo e carga horária após a apresentação de propostas. Também foram apontados indícios de projeto básico deficiente no Contrato nº 007/2019, com discrepância de R$ 21,9 milhões entre os orçamentos básico e executivo. O TCM/BA emitiu recomendações de revisão contratual e reforço dos controles internos, acompanhando sua implementação nos ciclos subsequentes.

5.4 BOAS PRÁTICAS DOCUMENTADAS PELA AUDITORIA

Parte central dos achados do TCM/BA refere-se ao registro de boas práticas. Os relatórios de auditoria, em particular os referentes aos exercícios mais recentes, consignaram que as atividades da Gerência de Reassentamento cumpriam os requisitos estabelecidos no PRR e estavam em conformidade com o Manual de Execução do Reassentamento Involuntário (TCM/BA, 2024). Entre as boas práticas documentadas, destacaram-se três núcleos.

O primeiro referiu-se ao processo de reassentamento em si. Segundo a auditoria, as medidas estratégicas estabelecidas e as ações desenvolvidas pela Gerência de Reassentamento possibilitaram rapidez e desembaraço na liberação de novos trechos para abertura de frentes de obra, atendendo aos prazos do projeto. Os procedimentos de negociação e compensação, de modalidade a modalidade, evidenciaram melhoria contínua promovida pela gerência. Na 5ª Auditoria (exercício de 2023), foram registradas vistorias de campo nas tipologias habitacionais – sobrados unifamiliares, casas térreas adaptadas e edifícios plurifamiliares –, com constatação de conclusão de conjuntos no Vale Central 06, em padrão de acabamento compatível com o previsto, bem como execução avançada de conjuntos habitacionais em outros vales.

O segundo núcleo referiu-se à governança da informação. O Sistema de Informações Sociais e de Reassentamento (Sistema PNMD) foi aprimorado continuamente pela equipe de reassentamento, com integração entre a Seinfra e a Secretaria da Fazenda, o que permitiu acompanhamento da gestão de dados e monitoramento das informações de processo, com emissão de relatórios mensais automáticos que subsidiavam a UGP.

O terceiro núcleo referiu-se à comunicação com a comunidade. As visitas técnicas, a coleta de documentação, a atualização de dados cadastrais e o encaminhamento de demandas específicas aos órgãos sociais competentes evidenciaram, segundo a auditoria, existência de diálogo e escuta da comunidade, refletidos em atendimento humanizado por equipe tecnicamente qualificada. O Sistema de Queixas e Reclamações, ao registrar e acompanhar as manifestações, subsidiava decisões gerenciais, orientava a produção de comunicação e contribuiu para a responsabilização institucional (TCM/BA, 2024).

Um quarto núcleo de boas práticas emergiu, de forma consolidada, no ciclo de 2024. A 6ª Auditoria documentou a existência de rotinas de monitoramento pós-ocupação das unidades habitacionais entregues, de gestão estruturada dos recursos hídricos na área da bacia e de tratamento sistematizado das reclamações recebidas pelos canais oficiais do programa (TCM/BA, 2025). A consolidação desse conjunto de práticas foi particularmente relevante para este estudo: o monitoramento pós-ocupação, em especial, correspondia a uma das recomendações tipicamente associadas à auditoria de salvaguardas sociais em operações multilaterais e, ao ser documentado pela auditoria como prática em curso, forneceu evidência empírica de que o quadro maduro de governança do PNMD já incorporava mecanismos de aferição da efetividade social do reassentamento.

No mesmo ciclo, o TCM/BA formulou recomendações orientadas à continuidade do controle preventivo, entre as quais se destacam a avaliação dos planos de recuperação para obras com atrasos pontuais e a adoção de medidas adicionais para prevenir eventuais desvios na fase intensiva de execução (TCM/BA, 2025). O registro dessas recomendações, mesmo em um ciclo sem deficiências significativas sobre as demonstrações financeiras, ilustrou a lógica orientativa do controle externo: a auditoria não se limitava à constatação *ex post*, mas operava, simultaneamente, como instância de ajuste contínuo sobre os processos gerenciais.

É relevante registrar que os relatórios de auditoria do TCM/BA emitidos até 2025 não consignaram achados de fragilidades capazes de causar danos irreversíveis às famílias submetidas ao processo de reassentamento, nem recomendações formais de revisão estrutural do modelo adotado. Essa observação foi central para a interpretação do caso: o que os relatórios documentaram foi um processo em aprimoramento contínuo, com boas práticas institucionais e ajustes pontuais induzidos pela auditoria, e não um cenário de falhas sistêmicas. Eventuais tensões sociais ou contestações pontuais reportadas em outras fontes, como imprensa e manifestações de órgãos externos ao sistema de controle, não foram validadas, no âmbito desta pesquisa, por evidência auditorial suficiente para figurar como achado formal.

5.5 A DUPLA CAMADA NORMATIVA E O VALOR AGREGADO DO CONTROLE EXTERNO

A atuação do TCM/BA no PNMD exemplificou um atributo singular do controle externo em projetos multilaterais: a necessidade de articular, em um mesmo arco analítico, o arcabouço brasileiro de controle público e as exigências específicas do banco financiador. Essa articulação foi operacionalizada pela composição dos critérios de auditoria, a Lei nº 8.666/1993, as NBASPs, as Políticas GN-2349 e GN-2350 do BID, o ROP e as Ajudas Memórias, e ainda pela interlocução periódica da equipe de auditoria com a equipe do BID, documentada nas CBRs. Quando bem conduzida, essa articulação operou no sentido de elevar o padrão de proteção dos destinatários da política, uma vez que as salvaguardas multilaterais frequentemente eram mais rigorosas do que o mínimo legal doméstico em matéria de reassentamento.

Do ponto de vista do valor agregado, algumas contribuições do controle externo merecem destaque, agora apoiadas em evidência longitudinal. A primeira é a indução de aprimoramentos processuais na UGP, cuja expressão mais nítida foi a trajetória do Manual de Processos: lacuna formalmente registrada na 1ª Auditoria (2019), preenchida com a sua consolidação em 2020, refinada por nova revisão em 2021, e, ao longo de 2022, testada e aprimorada na rotina cotidiana da unidade. Soma-se a esse movimento a consolidação, no ciclo de 2021, da interface georreferenciada do Sistema PNMD, que ampliou as capacidades de monitoramento gerencial do reassentamento, e a documentação, em 2024, de rotinas de monitoramento pós-ocupação das unidades habitacionais entregues.

A segunda é o monitoramento contínuo da execução contratual, que permitiu detectar, já no primeiro ciclo, inconsistências em orçamentos, ausência de ARTs e alterações substantivas de Termos de Referência após propostas apresentadas, antes que se consolidassem em danos, além de ter documentado, em ciclos posteriores, a revisão de aditivos contratuais, o aperfeiçoamento de rotinas de controle interno, a evolução da matriz de riscos e o acompanhamento do contencioso judicial como fator potencial de risco financeiro. A terceira foi a validação externa de boas práticas, que fortaleceu institucionalmente a UGP e conferiu credibilidade ao processo perante o financiador e a sociedade, papel exercido, de modo particularmente visível, na documentação das práticas de monitoramento pós-ocupação, na gestão de recursos hídricos e no tratamento sistematizado de reclamações consolidadas no ciclo de 2024.

6 AGENDA INSTITUCIONAL PARA TRIBUNAIS DE CONTAS EM AUDITORIAS DE REASSENTAMENTO

A experiência analisada permitiu propor uma agenda de recomendações institucionais dirigidas aos Tribunais de Contas, aplicável a projetos de urbanização com reassentamento involuntário. As recomendações articularam-se em seis eixos, todos ancorados em mecanismos verificáveis de auditoria.

6.1 CONSOLIDAÇÃO DA AUDITORIA CONTÍNUA E ORIENTATIVA

Recomenda-se que Tribunais de Contas adotem, em projetos dessa natureza, ciclos anuais de auditoria integrada, financeira, operacional e de conformidade, com monitoramento estruturado das recomendações por meio de matrizes padronizadas. A experiência do NAOP-TCM/BA, com matriz em seis categorias e cálculo de percentual de implementação, ofereceu referência replicável. O ciclo contínuo permitiu deslocar o controle de um papel punitivo *ex post* para um papel preventivo, capaz de antecipar e corrigir desvios antes que se materializem em danos, como evidenciou a trajetória entre os exercícios de 2019 e 2024 no PNMD.

6.2 INCORPORAÇÃO DAS SALVAGUARDAS MULTILATERAIS AOS CRITÉRIOS DE AUDITORIA

Em projetos cofinanciados pelo BID, pelo Banco Mundial e por outros organismos multilaterais, os Tribunais de Contas devem incorporar explicitamente, como critério de auditoria, as salvaguardas ambientais e sociais do financiador, entre outras. A aderência a essas salvaguardas são objeto de papéis de trabalho específicos, com verificação de evidências quanto: à minimização de deslocamentos; ao valor de reposição na compensação; à restauração de meios de vida; à participação informada das comunidades; à existência e ao funcionamento de sistemas de queixas e reclamações.

6.3 AUDITORIA DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E DOS SISTEMAS DE RECLAMAÇÕES

Recomenda-se que os relatórios de auditoria dediquem seção específica ao funcionamento efetivo do Escritório Social (ou instância equivalente), do Sistema de Queixas e Reclamações, e das comissões de famílias afetadas. A auditoria deve verificar métricas objetivas: tempo médio de resposta; volume e tipologia de manifestações; taxa de resolução; encaminhamentos aos órgãos competentes; e apreciar, por amostragem, a qualidade dos atendimentos. Essa sistemática contribui para a aferição de uma dimensão da efetividade social que tende a ser invisibilizada por indicadores exclusivamente físico-financeiros.

6.4 AUDITORIA DE PREÇOS, BDI E DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA

A experiência da 1ª Auditoria do PNMD evidenciou riscos típicos de fases iniciais de projetos com financiamento multilateral: orçamentos sem detalhamento adequado; composições de BDI insuficientemente documentadas; ausência de ARTs para serviços de engenharia; e divergências expressivas de quantitativos entre Termos de Referência e propostas vencedoras. Recomenda-se que Tribunais

de Contas incluam, como rotina de auditoria em projetos dessa natureza, verificação estruturada de: (i) aderência dos orçamentos à Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União (TCU), com detalhamento de todas as parcelas, incluindo o BDI; (ii) obtenção de múltiplas cotações ou referências para itens relevantes; (iii) emissão e arquivamento de ARTs por responsáveis técnicos; e (iv) estabilidade dos Termos de Referência após a apresentação de propostas, vedando-se alterações substanciais que comprometam a competitividade e a isonomia.

6.5 INDICADORES DE EFETIVIDADE SOCIAL E AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO

Propõe-se que Tribunais de Contas recomendem, como condição de boas práticas, a adoção, pelas UGPs, de indicadores de efetividade social pactuados *a priori*, por exemplo: taxa de manutenção ou melhoria da condição habitacional das famílias reassentadas; tempo médio entre remoção e entrega da moradia definitiva; taxa de regularização fundiária dos imóveis entregues; proporção de comerciantes afetados que restabeleceram atividade econômica. A documentação, pela 6ª Auditoria do PNMD, de rotinas de monitoramento pós-ocupação já em curso reforçou a pertinência dessa recomendação e evidenciou sua viabilidade institucional: o desafio, nos ciclos seguintes, foi consolidar e institucionalizar essas rotinas como prática-padrão, com relatórios periódicos de acesso público e vinculação a indicadores pactuados. Complementarmente, recomenda-se avaliação pós-ocupação em intervalos regulares, por equipe técnica multidisciplinar, cujos relatórios integrassem o escopo da auditoria operacional.

6.6 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PUBLICIDADE DOS ACHADOS

Por fim, é recomendada a publicação ativa dos relatórios de auditoria em sítios eletrônicos oficiais, em formato acessível, incluindo versão executiva em linguagem simples voltada às comunidades afetadas. A publicidade dos achados e das boas práticas fortalece o controle social, confere visibilidade ao trabalho das cortes de contas e contribui para a difusão, entre entes federados, de soluções consolidadas, cumprindo, nesse sentido, a dimensão pedagógica do controle externo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou examinar o papel do controle externo em processos de reassentamento involuntário, tomando como caso o PNMD, em Salvador (BA), e a atuação do TCM/BA entre 2019 e 2025. A análise evidenciou que a auditoria contínua, estruturada segundo normas internacionais e articulada com as salvaguardas do financiador, operou como mecanismo de melhoria contínua da política pública, registrando boas práticas, monitorando riscos e induzindo ajustes institucionais verificáveis.

A leitura longitudinal dos relatórios de auditoria, ao longo dos exercícios de 2019 a 2024, auditados em seis ciclos consecutivos, permitiu evidenciar o efeito indutor do controle externo sobre o aperfeiçoamento da gestão: a lacuna registrada em 2019 quanto à ausência de fluxogramas detalhados foi respondida, em 2020, pela consolidação do Manual de Processos, atualizado em 2021 e testado e aprimorado ao longo de 2022; o Sistema PNMD foi dotado, em 2021, de interface georreferenciada e de módulos específicos de acompanhamento das desapropriações; as fragilidades na gestão de riscos evoluíram para uma matriz formalizada com ações de mitigação explícitas, ainda que parcela dos riscos de alto impacto permanecesse sob recomendação de aperfeiçoamento; as recomendações relativas a aquisições foram implementadas em percentual próximo a 100% ao longo do período; e, no ciclo de 2024, foram documentadas rotinas consolidadas de monitoramento pós-ocupação, de gestão dos recursos hídricos e de tratamento sistematizado de reclamações, indicando que o programa ingressou em fase madura de execução, com desembolsos anuais da ordem de US$ 58,6 milhões e investimentos acumulados de US$ 54,2 milhões.

Os achados formais de auditoria concentraram-se em inconsistências pontuais em processos licitatórios, em deficiências de projeto básico e em orçamentos com detalhamento insuficiente, sem impacto direto sobre as demonstrações financeiras do programa, que receberam parecer sem deficiências significativas nos seis exercícios consecutivos examinados.

Os relatórios de auditoria emitidos até 2025 não consignaram fragilidades capazes de causar danos irreversíveis às famílias abrangidas pelo processo de reassentamento, nem recomendações formais de revisão estrutural do modelo. Documentaram, ao contrário, boas práticas da Gerência de Reassentamento, aprimoramento contínuo do sistema de informações, diálogo ativo com a comunidade e conformidade das atividades desenvolvidas com o PRR e com o Manual de Execução do Reassentamento Involuntário.

A principal contribuição do estudo esteve em oferecer, a partir de evidência empírica extraída de seis ciclos de auditoria, uma leitura do reassentamento involuntário a partir da ótica do controle externo, e em propor uma agenda de recomendações institucionais aplicáveis ao sistema brasileiro de Tribunais de Contas.

O estudo apresentou limitações que orientaram a agenda de pesquisas futuras. A primeira refere-se à ausência de escuta direta das famílias reassentadas. As inferências aqui apresentadas derivaram estritamente dos documentos oficiais do programa e dos relatórios de auditoria, sem incorporação da perspectiva das comunidades atendidas. Pesquisas futuras deverão complementar essa análise por meio de *surveys*, entrevistas ou grupos focais com famílias reassentadas, capazes de triangulação com as evidências auditoriais. A segunda limitação foi o recorte em um caso único: estudos comparativos entre projetos multilaterais no Brasil, em particular aqueles vinculados a contratos do BID, do Banco Mundial, do Novo Banco de Desenvolvimento e do Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF), poderão testar a generalização das proposições aqui formuladas. A terceira direção de pesquisa concerne ao desenho de indicadores de efetividade social auditáveis, construídos em diálogo entre entidades fiscalizadoras superiores, unidades gestoras e financiadores, de forma a consolidar um padrão comum de verificação.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Política Operativa OP-710**: reassentamento involuntário. Washington, D.C.: BID, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Environmental and Social Policy Framework**. Washington, D.C.: BID, 2020.

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

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

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: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Corrêa do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 7-15.

CERNEA, M. M. **The risks and reconstruction model for resettling displaced populations**. World Development, v. 25, n. 10, p. 1569-1587, 1997.

CERNEA, Michael M. Risks, safeguards, and reconstruction: a model for population displacement and resettlement. In: CERNEA, Michael M.; McDOWELL, Christopher (org.). **Risks and reconstruction: experiences of resettlers and refugees**. Washington, D.C.: The World Bank, 2000, p. 11-55.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). **Orientação Técnica OT-IBR-001/2006**: projeto básico. Brasília: IBRAOP, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). **Orientação Técnica OT-IBR-008/2020**: projeto executivo. Brasília: IBRAOP, 2020.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Edital IRB nº 01/2026, de 23 de março de 2026**. Chamada de trabalhos para o X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas. Belo Horizonte: IRB, 2026.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. *In*: SACHSIDA, Adolfo (org.). **Políticas públicas:** *avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Ipea, 2018. p. 399-416.

MUGGAH, R. **Relocation failures in Sri Lanka: a short history of internal displacement and resettlement**. London: Zed Books, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (PMS). **Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Rio Mané Dendê**: Plano de Reassentamento e Reinserção de Atividades Econômicas (PRR). Salvador: PMS, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (PMS). **Manual de Execução do Reassentamento Involuntário**. Salvador: PMS, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (PMS). **Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê (Novo Mané Dendê)**: Regulamento Operacional do Programa. Salvador: PMS, 2024.

SALVADOR. Decreto nº 30.449, de 07 de novembro de 2018. Define estrutura organizacional, atribuições e competências da Unidade de Gestão do Projeto – UGP do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê (Projeto Novo Mané Dendê Salvador), no âmbito da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas – Seinfra, regulamentando a Lei Municipal nº 9.275/2017 e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2018/3045/30449/decreto-n-30449-2018-define-estrutura-organizacional-atribuicoes-e-competencias-da-unidade-de-gestao-do-projeto-ugp-do-programa-de-saneamento-ambiental-e-urbanizacao-da-bacia-do-mane-dende-projeto-novo-mane-dende-salvador-no-mbito-da-secretaria-municipal-de-infraestrutura-e-obras-publicas-seinfra-regulamentando-a-lei-municipal-n-9275-2017e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 abr. 2026.

SALVADOR. **Decreto nº 32.545, de 10 de março de 2020**. Regulamenta as ações destinadas ao reassentamento das famílias no âmbito do Projeto Novo Mané Dendê. Salvador: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2020/3255/32545/decreto-n-32545-2020-regulamenta-as-acoes-destinadas-ao-reassentamento-das-familias-atingidas-pelo-programa-de-saneamento-ambiental-e-de-urbanizacao-do-suburbio-de-salvador-1a-etapa-projeto-novo-mane-dende-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Súmula nº 258, de 2010**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/sumula/258/NUMERO%253A258/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA). **Relatório dos Auditores sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações Financeiras**: 1ª Auditoria do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê, Projeto Novo Mané Dendê, 2019. Salvador: TCM/BA, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA). **Relatório dos Auditores sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações Financeiras**: 2ª Auditoria do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê, Projeto Novo Mané Dendê, 2020. Salvador: TCM/BA, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA). **Relatório dos Auditores sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações Financeiras**: 3ª Auditoria do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê, Projeto Novo Mané Dendê, 2021. Salvador: TCM/BA, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA). **Relatório dos Auditores sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações Financeiras**: 4ª Auditoria do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê, Projeto Novo Mané Dendê, 2022. Salvador: TCM/BA, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA). **Relatório dos Auditores sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações Financeiras**: 5ª Auditoria do Projeto Novo Mané Dendê, 2023. Salvador: TCM/BA, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM/BA). **Relatório dos Auditores sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações Financeiras**: 6ª Auditoria do Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Mané Dendê, Projeto Novo Mané Dendê, 2024. Salvador: TCM/BA, 2025.

WORLD BANK. **Environmental and Social Framework**. Environmental and Social Standard 5 (ESS5): Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement. Washington, D.C.: World Bank, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

INTEGRAÇÃO DE PEQUENAS CIDADES AO CONCEITO DE CIDADES INTELIGENTES: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

INTEGRATION OF SMALL CITIES TO THE CONCEPT OF SMART CITIES: CHALLENGES, OPPORTUNITIES AND IMPLEMENTATION STRATEGIES

Claiton Souza Cavalcante[1]
Bianca Auxiliadora Silva Tagliari Marquetti[2]

Resumo:: O artigo analisa a integração de pequenas cidades brasileiras ao conceito de cidades inteligentes, identificando desafios e estratégias para a adoção de tecnologias sustentáveis e inclusivas. Por meio de revisão sistemática da literatura, com abordagem qualitativa e exploratório-descritiva, o presente trabalho examina conectividade, governança de dados, financiamento e capital humano. Os resultados indicam que avanços são viáveis por meio de soluções de baixo custo, padrões abertos e governança participativa, com os indicadores da ISO 37120 como instrumentos de transparência e eficiência. O papel da inteligência artificial é destacado, desde que acompanhado de salvaguardas éticas e auditorias algorítmicas. O estudo conclui que o êxito depende da integração entre gestores, universidades, empresas e sociedade civil, contribuindo com diretrizes de política pública sobre tecnologia, eficiência fiscal e desenvolvimento humano.

Palavras-chave: cidades inteligentes; pequenas cidades; ISO 37120; governança de dados; inteligência artificial.

Abstract: This paper analyzes the integration of small Brazilian cities into the smart cities concept, identifying challenges and strategies for the adoption of sustainable and inclusive technologies. Through a systematic literature review, with a qualitative and exploratory-descriptive approach, it examines connectivity, data governance, financing, and human capital. The results indicate that progress is feasible through low-cost solutions, open standards, and participatory governance, with ISO 37120 indicators as instruments of transparency and efficiency. The role of artificial intelligence is highlighted, provided it is

1 Contador e mestrando em Contabilidade, com atuação em contabilidade aplicada ao setor público e gestão pública. Membro da Academia Mato-Grossense de Ciências Contábeis e do Instituto dos Contadores do Brasil. Escritor e servidor do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

2 Advogada, graduada pela Univag, com especializações pela UFMT e Fundação Getúlio Vargas e MBA em Gestão de Cidades. Atua no setor público com foco em controle e gestão. Atualmente exerce a função de Assessoramento Jurídico no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

accompanied by ethical safeguards and algorithmic audits. The study concludes that success depends on the integration between managers, universities, companies, and civil society, contributing to public policy guidelines on technology, fiscal efficiency, and human development.

Keywords: smart cities; small towns; ISO 37120; data governance; artificial intelligence.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização global apresenta um paradoxo contemporâneo: enquanto grandes centros urbanos avançam rapidamente na digitalização e na adoção de tecnologias associadas às cidades inteligentes, pequenas e médias cidades permanecem, em grande medida, à margem dessa transformação. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), mais de 55% da população mundial já vive em áreas urbanas, e esse percentual deve alcançar 68% até 2050 (ONU, 2019). Contudo, parcela expressiva dessa população urbana está concentrada em pequenas e médias cidades, especialmente em países em desenvolvimento, onde os processos de urbanização são marcados por desigualdades estruturais e tecnológicas.

O conceito de cidade inteligente ganhou destaque nas agendas acadêmicas e governamentais a partir dos anos 2000, sendo institucionalizado pela Comissão Europeia como componente estratégico de políticas urbanas sustentáveis. No Brasil, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (Brasil, 2020) consolidou uma visão integrada de desenvolvimento urbano, na qual tecnologia, sustentabilidade, inclusão social e governança democrática se apresentam como pilares fundamentais (Brasil, 2020). Complementarmente, autores como Komninos (2020) destacam que o conceito deve evoluir para o de governança inteligente, enfatizando a integração entre tecnologia, instituições e capital humano como base para a inovação urbana em municípios de menor porte.

Entretanto, as estratégias de implementação formuladas para grandes metrópoles – geralmente baseadas em altos investimentos em infraestrutura digital, conectividade de dados e sistemas integrados de Internet das Coisas (IoT) – mostram-se pouco adequadas às pequenas cidades. Esses municípios enfrentam restrições orçamentárias, escassez de capital humano especializado, infraestrutura tecnológica limitada e, em muitos casos, baixos índices de alfabetização digital, fazendo com que os municípios pequenos sejam impedidos de fornecer serviços básicos aos seus cidadãos (Mashau; Kroeze, 2023). Estudos recentes indicam que a adoção de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e análise de dados, em contextos locais requer governança responsável, transparência algorítmica e explicabilidade dos sistemas (Yigitcanlar *et al*., 2024; Morozov; Bria, 2018). Além disso, organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2021) reforçam que a alfabetização digital e a inclusão social são condições essenciais para que a transformação tecnológica não amplie as desigualdades já existentes.

Diante desse contexto, este artigo busca responder à seguinte questão

de pesquisa: como pequenas cidades podem adaptar-se, de forma viável, sustentável e contextualizada, ao conceito de cidades inteligentes, considerando suas limitações financeiras, técnicas e institucionais? Essa reflexão é essencial para a democratização dos benefícios proporcionados pela transformação digital, contribuindo para a redução das desigualdades urbanas e regionais e para o fortalecimento da governança pública local. Assim, a relevância deste estudo reside em propor caminhos de implementação que equilibrem inovação tecnológica e capacidade institucional, fornecendo subsídios teóricos e práticos para a construção de políticas públicas mais inclusivas e eficientes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de cidades inteligentes emergiu no início dos anos 2000 como resposta às transformações urbanas impulsionadas pela digitalização e pela necessidade de gestão sustentável dos recursos públicos. Inicialmente associado ao uso intensivo de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para otimizar serviços urbanos, o termo evoluiu para incorporar dimensões sociais, ambientais e institucionais, passando a representar um modelo de desenvolvimento urbano orientado pela integração entre inovação tecnológica, governança participativa e bem-estar coletivo (Komninos, 2020).

2.1 EVOLUÇÃO CONCEITUAL E DEFINIÇÕES CLÁSSICAS

A definição de cidade inteligente tem sido objeto de intenso debate acadêmico. Caragliu *et al*. (2011) estabeleceram uma definição[3] amplamente citada na literatura internacional, argumentando que o desempenho urbano contemporâneo depende não apenas da infraestrutura física (capital físico), mas crescentemente da disponibilidade e qualidade da infraestrutura de conhecimento, comunicação e social (capital humano e social).

Essa perspectiva multidimensional supera a visão tecnocêntrica inicial, enfatizando que a presença de uma classe criativa, a qualidade do ambiente urbano, o nível de educação e a acessibilidade às TICs para a administração pública estão positivamente correlacionados com a riqueza urbana.

Os autores demonstraram empiricamente, por meio de análise de 250 cidades europeias utilizando dados do Urban Audit[4], que cidades com maior dotação de capital humano, melhor acessibilidade multimodal e melhores redes de transporte público e sistemas avançados de *e-government* apresentam níveis superiores de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

3 "investimentos em capital humano e social, e em infraestruturas de comunicação tradicionais (transporte) e modernas (TIC) alimentam o crescimento econômico sustentável e uma elevada qualidade de vida, com uma gestão sensata dos recursos naturais, através de governança participativa" (Caragliu et al., 2011, p. 70).

4 Projeto da Comissão Europeia e do Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat) para coletar e comparar estatísticas sobre a qualidade de vida em cidades europeias.

No contexto internacional, a Comissão Europeia e a OCDE desempenharam papel central na consolidação do paradigma das cidades inteligentes como vetor de crescimento sustentável e inclusão digital. No Brasil, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (Brasil, 2020) incorporou muitos desses princípios ao propor uma agenda de transformação digital baseada em inovação aberta, sustentabilidade ambiental, inclusão social e governança democrática, destacando a importância da interoperabilidade de dados e da integração entre entes federativos como meios para fortalecer a gestão urbana.

2.2 A CRÍTICA AO SOLUCIONISMO TECNOLÓGICO

Apesar do entusiasmo inicial em torno do conceito, análises críticas logo emergiram questionando os pressupostos ideológicos e as implicações sociais das iniciativas de cidades inteligentes. Hollands (2008) ofereceu uma das primeiras e mais contundentes críticas ao que denominou de "fenômeno de rotulagem urbana". O autor argumenta que, devido à sua imprecisão definitória e tendência autocelebrativa, o rótulo de cidade inteligente frequentemente oculta mais do que revela sobre as transformações urbanas em curso.

Hollands (2008) identifica cinco elementos problemáticos recorrentes no discurso das cidades inteligentes: i) ênfase excessiva na infraestrutura tecnológica; ii) desenvolvimento urbano orientado por negócios; iii) foco limitado na inclusão social; iv) ênfase desproporcional em indústrias criativas e de alta tecnologia; v) risco de polarização social, com bairros gentrificados[5]. Em sua visão, cidades verdadeiramente inteligentes terão que assumir riscos muito maiores com a tecnologia, descentralizar o poder, enfrentar desigualdades e redefinir o que significa ser inteligente, se quiserem reter tal título elevado (Hollands, 2008).

Essa crítica é particularmente relevante para o contexto das pequenas cidades brasileiras, onde o risco de adoção acrítica de modelos tecnocêntricos desenvolvidos para grandes metrópoles pode resultar em investimentos inadequados e exclusão digital ampliada.

2.3 O *FRAMEWORK* MULTIDIMENSIONAL: TECNOLOGIA, PESSOAS E INSTITUIÇÕES

Buscando superar tanto o determinismo tecnológico quanto as críticas que o conceito recebeu, Nam e Pardo (2011) propuseram um *framework* conceitual integrado que se tornou referência fundamental na literatura. Os autores argumentam que o conceito de cidade inteligente deve ser compreendido a partir da articulação de três dimensões fundamentais: tecnologia, pessoas e instituições.

5 Áreas urbanas que passaram por um processo de valorização econômica e mudança social, geralmente atraindo moradores de maior renda e alterando o perfil socioeconômico original.

2.3.1 Dimensão tecnológica

A dimensão tecnológica engloba infraestruturas físicas e digitais, incluindo tecnologias móveis e virtuais, redes digitais e plataformas de integração. Contudo, Nam e Pardo (2011, p. 286) enfatizam que a tecnologia é um facilitador, não um fim em si mesmo, pois:

> A inovação tecnológica é um meio para a cidade inteligente, não um fim. A TI é apenas um facilitador para criar um tipo de ambiente inovador, que requer o desenvolvimento abrangente e equilibrado de habilidades criativas, instituições orientadas à inovação, redes de banda larga e espaços colaborativos virtuais.

2.3.2 Dimensão humana

A dimensão humana abrange o capital humano (educação, criatividade e qualificação profissional) e o capital social (redes de conhecimento, organizações voluntárias, ambientes seguros). Para Nam e Pardo (2011), essa dimensão reconhece que o fator crítico em qualquer comunidade bem-sucedida são suas pessoas e como elas interagem, seja entre si ou com os diversos ambientes.

2.3.3 Dimensão institucional

A dimensão institucional refere-se à governança, às políticas públicas, às regulações e aos arranjos institucionais que viabilizam a colaboração entre múltiplos atores (governo, academia, setor privado e sociedade civil). Nam e Pardo (2011) destacam que iniciativas bem-sucedidas requerem governança participativa e colaborativa, parcerias público-privadas estruturadas, engajamento cidadão e controle social, marcos regulatórios adequados e apoio político consistente.

2.3.4 Implicações do *framework* integrado

Esse *framework* é particularmente valioso para a análise de pequenas cidades, pois permite identificar que o sucesso das iniciativas depende menos de grandes investimentos tecnológicos e mais da capacidade de integração entre essas três dimensões. Nam e Pardo (2011) observam que uma cidade inteligente deve instigar a informação em sua infraestrutura física para melhorar conveniências, facilitar mobilidade, adicionar eficiências e compartilhar dados para permitir a colaboração entre entidades e cidadãos.

2.4 SÍNTESE CRÍTICA E IMPLICAÇÕES PARA PEQUENAS CIDADES

A integração dessas três perspectivas teóricas fundacionais – a definição multidimensional de Caragliu *et al*. (2011), a crítica ao solucionismo tecnológico de Hollands (2008) e o *framework* integrado de Nam e Pardo (2011) – fornece

uma base conceitual equilibrada para compreender os desafios específicos das pequenas cidades brasileiras.

Adicionalmente, autores críticos contemporâneos como Morozov e Bria (2018) reforçam essas perspectivas ao alertarem para o risco do solucionismo tecnológico, ou seja, a tendência de tratar desafios sociais complexos como problemas puramente técnicos. Para esses autores, a verdadeira inteligência urbana reside na capacidade de as cidades desenvolverem modelos de governança que priorizem o interesse público, o controle social e a transparência das plataformas digitais. Nesse mesmo sentido, Yigitcanlar *et al*. (2024) enfatizam que a inteligência artificial e a análise de dados devem ser aplicadas de forma ética, auditável e compatível com a legislação de proteção de dados.

Além das dimensões tecnológicas e éticas, a literatura tem enfatizado o papel do capital humano e da governança inteligente na consolidação de cidades sustentáveis. Segundo Komninos (2020), a inovação urbana só é efetiva quando sustentada por redes colaborativas entre governo, universidades, setor privado e sociedade civil, estrutura conhecida como hélice quádrupla. Esse modelo de interação favorece a criação de soluções contextualmente adequadas e aumenta a capacidade adaptativa dos municípios, sobretudo daqueles com menor infraestrutura e orçamento limitado.

2.5 PEQUENAS CIDADES: CARACTERIZAÇÃO E DESAFIOS ESPECÍFICOS

As pequenas cidades representam um componente essencial do tecido territorial brasileiro e exercem papel estratégico na coesão econômica e social do país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025), cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes, configurando uma rede urbana de baixa densidade e alta dependência administrativa em relação às capitais regionais. Por outro lado, o IBGE define o conjunto de pequenas concentrações urbanas como sendo aqueles municípios com população abaixo de 100 mil habitantes (IBGE, 2016, p. 8). Esses espaços, embora menores em escala, concentram atividades econômicas relevantes, sobretudo no agronegócio, na produção de bens e serviços de base local, e na gestão ambiental de áreas rurais adjacentes.

As literaturas internacional e nacional têm enfatizado que a dimensão populacional, por si só, não define a complexidade administrativa ou o potencial de inovação de uma cidade. Komninos (2020) destaca que o conceito de “pequenas cidades inteligentes” deve ser compreendido a partir da sua capacidade adaptativa, isto é, da habilidade de integrar tecnologia, capital humano e governança local para resolver problemas concretos. Nessa perspectiva, o tamanho do município deixa de ser um limitador e passa a ser um diferencial competitivo, desde que sejam criadas condições institucionais e colaborativas adequadas.

Por sua vez, Bosák *et al*. (2024) discutem como pequenas cidades lidam com a periferialização, visto que o desenvolvimento regional em áreas periféricas demonstra empiricamente que as localidades, particularmente no setor da economia fundacional, podem mediar os efeitos da periferização estrutural, embora não possa por si só reverter completamente esses processos.

Estudo realizado por Giffinger *et al*. (2007) revelou que as cidades de pequeno e médio portes, apesar de menor massa crítica comparadas às grandes metrópoles, possuem vantagens competitivas específicas, por exemplo, maior agilidade institucional, menor complexidade organizacional, potencial de nicho. Em que pese, as limitações de recursos, conhecimento institucional ou escala podem representar barreiras para essas cidades ampliarem a "*smartness*" (inteligência).

Contudo, a realidade das pequenas cidades é marcada por restrições estruturais persistentes, que dificultam a implementação de políticas públicas de transformação digital. Entre os principais desafios identificados, estão: infraestrutura tecnológica deficiente, com baixa cobertura de internet de alta velocidade e redes de dados fragmentadas; recursos financeiros limitados, que inviabilizam investimentos robustos em equipamentos e sistemas de informação; escassez de pessoal técnico qualificado, sobretudo em áreas como tecnologia da informação, planejamento urbano e gestão de dados; capacidade administrativa reduzida, associada à alta rotatividade de gestores e à descontinuidade de políticas públicas entre mandatos; baixa alfabetização digital da população, que dificulta a adoção de soluções baseadas em participação cidadã ou governo eletrônico (OCDE, 2021; Yigitcanlar *et al*., 2024).

Além dessas limitações, fatores territoriais e geográficos também exercem influência significativa. A dispersão populacional, a dependência de rodovias e a ausência de redes de transporte público estruturadas reduzem a eficiência logística e aumentam o custo de provisão de serviços públicos (ONU-Habitat, 2022). Tais barreiras tornam o conceito de cidade inteligente mais desafiador de ser operacionalizado, exigindo soluções tecnológicas simplificadas, escaláveis e sustentáveis.

Para superar essas restrições, autores como Machado (2023) e Santos *et al*. (2025) defendem o fortalecimento das redes intermunicipais de cooperação, que permitem o compartilhamento de infraestrutura digital, a realização de compras públicas consorciadas e o desenvolvimento de políticas regionais de inovação, evitando a fragmentação de ideias. Essas práticas ampliam a escala de atuação das pequenas cidades, reduzindo custos, aumentando a eficiência e fazendo com que a administração pública se atente às demandas sociais.

Dessa forma, compreender as especificidades das pequenas cidades é condição fundamental para adaptar o conceito de cidade inteligente à realidade brasileira. Trata-se de reconhecer que o processo de inovação urbana não deve seguir modelos importados das metrópoles globais, mas sim ser construído a partir das particularidades socioeconômicas, culturais e institucionais de cada território.

2.6 INFRAESTRUTURA, CONECTIVIDADE E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

A infraestrutura tecnológica constitui a espinha dorsal das cidades inteligentes. Ela viabiliza a coleta, o processamento e a análise de dados essenciais para o planejamento urbano, a gestão fiscal e a prestação de serviços públicos. Contudo, nas pequenas cidades, a limitação de recursos financeiros e técnicos compromete a implantação de sistemas digitais complexos, o que exige soluções escalonáveis, modulares e financeiramente sustentáveis.

De acordo com a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (Brasil, 2020), o processo de transformação digital deve priorizar a universalização do acesso à internet e a interoperabilidade entre sistemas, a fim de evitar a fragmentação tecnológica e o desperdício de recursos públicos. Entretanto, grande parte dos municípios de pequeno porte ainda enfrenta déficits de conectividade: cerca de 35% das cidades brasileiras não dispõem de infraestrutura de fibra óptica, e apenas 52% possuem planos de inclusão digital estruturados (Anatel, 2023).

Diante dessa realidade, torna-se necessário adotar estratégias de compartilhamento e racionalização de recursos. A criação de redes neutras, o uso de infraestruturas públicas compartilhadas e a adoção de padrões abertos de *software* e dados são alternativas que reduzem custos e aumentam a interoperabilidade entre órgãos municipais. Além disso, o uso de soluções em nuvem (*cloud computing*) e plataformas digitais de código aberto possibilita a implementação gradual de sistemas de gestão urbana, permitindo que pequenas cidades avancem sem demandar investimentos iniciais elevados (OCDE, 2021).

Outro eixo fundamental é o financiamento e a sustentabilidade econômica dos projetos de inovação. A experiência internacional demonstra que o êxito de programas de cidades inteligentes em contextos locais depende da diversificação das fontes de financiamento e da gestão eficiente dos custos de operação e manutenção. Nesse sentido, instrumentos como Parcerias Público-Privadas (PPPs), consórcios intermunicipais, fundos setoriais de inovação e convênios com instituições multilaterais têm se mostrado eficazes para viabilizar iniciativas de modernização administrativa (Nader, 2023).

As PPPs de pequeno porte, em particular, constituem alternativas viáveis quando estruturadas sob o princípio da repartição de riscos e metas de desempenho mensuráveis. A adoção de contratos de desempenho e Acordos de Nível de Serviço (ANS) assegura previsibilidade e transparência, estimulando a confiança entre os parceiros públicos e privados (Banco Mundial, 2024). Além disso, instrumentos financeiros inovadores, como o *Pay for Success* e os títulos de impacto social, podem ser aplicados a projetos de inclusão digital e eficiência energética, alinhando resultados sociais e retorno econômico.

Por outro lado, é essencial incorporar critérios de sustentabilidade ambiental e energética na concepção dos projetos tecnológicos. O uso de energias renováveis e de infraestruturas resilientes reduz a dependência de fontes externas e contribui para

a mitigação de impactos ambientais. O conceito de *smart grids* locais, apoiado por tecnologias de medição inteligente e controle distribuído, permite o gerenciamento mais eficiente dos recursos energéticos e hídricos (ONU-Habitat, 2022).

Assim, a infraestrutura e a conectividade devem ser entendidas como elementos integradores das políticas de desenvolvimento urbano. Quando alinhadas à sustentabilidade econômica e à governança participativa, tornam-se instrumentos para a inclusão digital, o fortalecimento institucional e a transparência na gestão pública, condições indispensáveis para o avanço das pequenas cidades em direção ao paradigma das cidades inteligentes.

2.7 CAPITAL HUMANO, GOVERNANÇA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A capacidade institucional e o capital humano representam dimensões centrais para a implementação de políticas de cidades inteligentes em municípios de pequeno porte. Embora a infraestrutura tecnológica e a disponibilidade financeira sejam fatores determinantes, é a qualificação das pessoas e das instituições que assegura a continuidade, a eficiência e a legitimidade dos processos de transformação digital (Komninos, 2020).

De acordo com a OCDE (2021), o desenvolvimento de cidades inteligentes requer servidores públicos capacitados para compreender, gerenciar e aplicar tecnologias de forma estratégica, garantindo a integração entre inovação tecnológica e interesse público. Essa competência envolve não apenas o domínio técnico, mas também habilidades relacionadas à liderança, à gestão colaborativa e à comunicação digital. A alfabetização digital, nesse contexto, é condição indispensável para reduzir o hiato tecnológico entre gestores, servidores e cidadãos, evitando que a exclusão digital se torne um obstáculo à governança.

As pequenas cidades brasileiras, entretanto, enfrentam dificuldades históricas na formação e na retenção de quadros técnicos especializados. A rotatividade de profissionais, a dependência de assessorias externas e a falta de planos de carreira estruturados fragilizam a gestão pública local, além de falta de boa remuneração, qualidade de ensino e necessidade de infraestrutura e serviços (Machado, 2023). Tais fatores comprometem a continuidade das políticas públicas e reduzem a capacidade de absorção de inovações. Nesse cenário, torna-se fundamental a criação de programas permanentes de capacitação e educação continuada, articulados com universidades, institutos federais e órgãos de controle, como Tribunais de Contas e escolas de governo.

Outro aspecto crucial é o fortalecimento da governança pública e colaborativa. A literatura recente aponta que a governança inteligente não se restringe ao uso de tecnologias digitais, mas está associada à capacidade de promover coordenação intersetorial, participação social e transparência (Yigitcanlar *et al*., 2024; OCDE, 2020).

Modelos de governança baseados no modelo de hélice quádrupla desenvolvido por Ortiz-Fournier *et al*. (2010), que envolvem governo, academia, setor privado e

sociedade civil, favorecem a criação de soluções inovadoras e contextualizadas, ao mesmo tempo em que ampliam o controle social e a legitimidade das decisões públicas.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) reforça esse paradigma ao exigir que os entes públicos adotem princípios de responsabilidade, transparência e prestação de contas no tratamento de dados. Para atender a essas exigências, os municípios devem estruturar unidades de proteção de dados, designar Encarregados de Proteção de Dados (DPOs) e adotar planos de gestão da informação que contemplem segurança, privacidade e acesso equitativo. Essas medidas fortalecem a confiança entre governo e cidadão, ampliando a legitimidade do processo de digitalização (Brasil, 2018).

A consolidação de uma governança digital eficaz também depende da existência de mecanismos institucionais de cooperação federativa. Consórcios intermunicipais, arranjos produtivos locais e redes regionais de inovação permitem otimizar recursos, compartilhar infraestrutura e difundir boas práticas administrativas (Nader, 2023). Esses instrumentos, além de favorecerem a racionalização de custos, criam espaços de aprendizado coletivo e estimulam a formação de lideranças públicas comprometidas com a inovação sustentável.

Por fim, a efetividade da governança inteligente em pequenas cidades depende da maturidade institucional e da cultura organizacional. A introdução de novas tecnologias deve ser acompanhada de estratégias de gestão da mudança, de modo que a transformação digital seja compreendida não apenas como modernização administrativa, mas como um processo contínuo de aprendizado e aprimoramento das políticas públicas. Assim, a qualificação de pessoas e instituições se consolida como o elemento estruturante de uma cidade verdadeiramente inteligente, inclusiva e democrática.

2.8 GOVERNANÇA DE DADOS, CIBERSEGURANÇA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA

A transformação digital das cidades exige a construção de uma governança de dados pública, segura e ética, capaz de garantir tanto a eficiência dos serviços quanto a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, os dados municipais devem ser tratados como ativos estratégicos, que subsidiam o planejamento, a transparência e a inovação na gestão pública. Contudo, nas pequenas cidades, a ausência de estruturas institucionais e técnicas adequadas para gerenciar grandes volumes de informação torna esse processo mais vulnerável a riscos operacionais, jurídicos e cibernéticos.

A LGPD estabeleceu princípios e responsabilidades específicas para o setor público, determinando que o tratamento de dados pessoais deve observar a finalidade legítima, a transparência e a segurança da informação. Para atender a essas exigências, os municípios precisam implementar políticas locais de governança de dados, com procedimentos claros de classificação, anonimização, armazenamento e descarte de informações. Além disso, é essencial designar

DPOs e criar comissões intersetoriais que assegurem a conformidade das práticas administrativas com a legislação vigente (Brasil, 2018).

De acordo com a OCDE (2021), a governança de dados eficiente baseia-se em três pilares: i) padronização e interoperabilidade entre sistemas; ii) transparência e prestação de contas na utilização dos dados; iii) capacidade institucional para prevenir incidentes e gerenciar riscos de segurança. Essa estrutura é reforçada pela Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (Brasil, 2020), que recomenda a adoção de infraestruturas digitais seguras, integradas e resilientes, com políticas de *backup* testado, controle de acesso e auditoria contínua dos sistemas.

A cibersegurança emerge, portanto, como um elemento estruturante da gestão pública digital. Pequenas cidades são frequentemente alvo de ataques cibernéticos devido à fragilidade de suas defesas técnicas e à ausência de protocolos de resposta a incidentes. Para mitigar esses riscos, recomenda-se a implementação de planos municipais de segurança da informação, que incluam rotinas de atualização de sistemas, treinamento de usuários, criação de cópias redundantes e avaliações periódicas de vulnerabilidade (*pentests*). Tais medidas reduzem o impacto de incidentes e asseguram a continuidade dos serviços públicos críticos (Banco Mundial, 2024; OCDE, 2021).

A adoção crescente de inteligência artificial nas administrações municipais amplia o potencial de automação, eficiência e personalização de políticas públicas. Aplicações de inteligência artificial podem otimizar o gerenciamento de tráfego, a coleta de resíduos, o atendimento ao cidadão, o monitoramento ambiental e o planejamento orçamentário (Yigitcanlar *et al*., 2024). Contudo, essa expansão tecnológica requer governança algorítmica responsável, com diretrizes de explicabilidade, auditabilidade e mitigação de vieses. Segundo Morozov e Bria (2018), o desafio não é apenas tecnológico, mas ético e democrático: é preciso assegurar que as decisões automatizadas não reproduzam desigualdades ou violem direitos fundamentais, dado que o crescimento tecnológico é controlado apenas pela taxa de inventividade dos desenvolvedores, e não por fatores políticos ou econômicos externos.

Organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU-UNEN, 2025) defendem que a inteligência artificial deve ser implementada sob os princípios da responsabilidade pública, transparência e supervisão humana, considerando que os sistemas de governança nos níveis global, nacional e local encontram-se em uma conjuntura crítica. A criação de comitês de ética em inteligência artificial e o uso de ferramentas de avaliação de impacto algorítmico são práticas recomendadas para garantir a integridade e a legitimidade do uso dessas tecnologias nos governos locais.

Nas pequenas cidades, a incorporação de inteligência artificial deve seguir o princípio da proporcionalidade tecnológica, priorizando soluções simples, de código aberto e aplicáveis a contextos com infraestrutura limitada. Iniciativas como *chatbots* de atendimento, monitoramento de iluminação pública e previsão de demanda de serviços representam exemplos de aplicações viáveis e de alto impacto. Assim, a inteligência artificial, quando associada a uma governança de dados sólida e a políticas de segurança da informação, pode atuar como catalisadora da eficiência administrativa e da confiança entre governo e sociedade.

Isso é comprovado no estudo de Paz e Muzzio (2025), quando, ao aplicarem a técnica da quádrupla hélice na Região Metropolitana de Recife, foram gerados indicadores distribuídos entre as dimensões de suporte tecnológico, criatividade social, governança participativa e *framework* de cidade inteligente que contribuíram com a melhoria das políticas públicas.

Em síntese, o referencial teórico que fundamenta este estudo entende a cidade inteligente como um sistema sociotécnico integrado, no qual tecnologia, governança e cidadania se articulam de maneira interdependente. Mais do que um conjunto de ferramentas digitais, trata-se de um modelo de desenvolvimento urbano voltado à inclusão, à eficiência pública e à sustentabilidade de longo prazo.

3 METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratório-descritiva (Creswell, 2009), e fundamentada em uma revisão sistemática da literatura sobre a integração de pequenas cidades ao conceito de cidades inteligentes. A pesquisa tem como propósito identificar padrões, lacunas e estratégias aplicáveis a municípios de pequeno porte, considerando suas limitações financeiras, técnicas e institucionais.

Conforme a classificação proposta por Creswell (2009), essa abordagem busca compreender os significados e contextos que permeiam a adoção de tecnologias inteligentes em ambientes municipais com baixa capacidade técnica e orçamentária, privilegiando a análise interpretativa do fenômeno em detrimento de relações causais estritas.

A revisão bibliográfica foi conduzida com base nos princípios metodológicos propostos por Kitchenham (2004), amplamente utilizados em estudos de engenharia de *software* e gestão pública, que estruturam o processo de busca, seleção e análise de evidências científicas em três etapas principais: i) planejamento da revisão, ii) condução da revisão e iii) síntese dos resultados.

Na etapa de planejamento, foram definidos os termos de busca e critérios de inclusão e exclusão, de modo a garantir a relevância e a qualidade das fontes analisadas. As palavras-chave utilizadas incluíram combinações dos termos "*smart cities*", "*small municipalities*", "*local governance*", "*digital inclusion*", "*sustainability*" e "Brazil". As pesquisas foram realizadas entre junho de 2025 e fevereiro de 2026 nas bases Scopus, Litmaps, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Acadêmico e SPELL. Os critérios de inclusão consideraram estudos publicados em periódicos revisados por pares, documentos oficiais, relatórios técnicos e legislações nacionais relevantes.

Após a triagem inicial, os estudos selecionados foram submetidos à análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), visando identificar categorias temáticas que refletissem os principais desafios e oportunidades para a adaptação de pequenas cidades ao modelo de cidade inteligente. Esse tipo de análise oferece várias contribuições importantes para a pesquisa qualitativa, incluindo uma análise sistemática e a triangulação rigorosa dos dados.

A análise foi complementada pela triangulação entre as evidências encontradas

na literatura, os documentos oficiais e os estudos de caso internacionais selecionados a partir de critérios de relevância e comparabilidade. A triangulação dos dados refere-se ao uso de diferentes fontes de dados, sem ser confundida com o emprego de métodos distintos para a produção de dados (Flick, 2009, p. 361). Essa estratégia metodológica visa reforçar a validade dos resultados e a generalização dos achados, conforme recomendam Yin (2018) e Creswell (2009) para pesquisas qualitativas aplicadas às ciências sociais e à administração pública.

Por fim, a metodologia adotada busca garantir rigor, reprodutibilidade e relevância prática, possibilitando a formulação de recomendações alinhadas à realidade das pequenas cidades brasileiras e aos princípios da governança digital contemporânea.

4 ESTUDOS DE CASO E ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO

As experiências internacionais e nacionais na implementação de iniciativas de cidades inteligentes revelam que não existe um modelo universal aplicável a todos os contextos. Em especial, as pequenas cidades exigem soluções escaláveis, flexíveis e adequadas à sua realidade orçamentária, demográfica e institucional. A integração ao conceito de cidade inteligente, portanto, depende mais da capacidade de articulação local e regional do que do nível de sofisticação tecnológica adotado (OCDE, 2021).

Entre os exemplos internacionais bem-sucedidos, destacam-se as experiências das cidades de Vaasa (Finlândia), Sant Cugat del Vallès (Espanha) e Águeda (Portugal), todas com menos de 100 mil habitantes. Esses municípios demonstraram que a inovação pública pode ser viabilizada por meio de governança participativa, uso ético de dados e foco em serviços essenciais. Vaasa, por exemplo, é um centro de excelência em tecnologia de energia e se destaca como uma cidade inteligente, com foco em soluções energéticas sustentáveis, digitalização e inovação, e como o maior polo de tecnologia de energia dos países nórdicos (Paalosmaa, 2021).

Em Sant Cugat del Vallès, o foco principal foi a integração entre eficiência energética, poluição urbana e educação ambiental, com projetos de monitoramento de consumo em escolas e prédios públicos. Tais características forçaram o cidadão a engajar no processo, tornando-o mais transparente e confiável a relações entre cidadão e poder público (Nguyen *et al*., 2022). Já Águeda implementou um laboratório vivo ("*living lab*") que promove a colaboração entre autarquia, cidadãos, empresas e escolas para testar e validar novas tecnologias e serviços, além de projetos em áreas como mobilidade, monitoramento de emissão de gases, gestão de resíduos e eficiência energética (Santinha *et al*., 2018).

No Brasil, a aplicação do conceito de cidades inteligentes em pequenos municípios vem ocorrendo de maneira gradual e fragmentada, sobretudo por meio de consórcios intermunicipais e parcerias com universidades públicas. Experiências recentes em municípios do interior de Minas Gerais (Itabirito) e do Paraná (Assaí), por exemplo, têm mostrado resultados positivos na criação de centros regionais de inovação digital, voltados à gestão de dados e ao desenvolvimento de plataformas integradas de serviços públicos (Nader, 2023).

Em Cuiabá (Mato Grosso), mesmo com uma população de aproximadamente 650 mil habitantes, determinadas regiões da cidade ainda carregam características de pequenas cidades. Silva e Romero (2013) analisam Cuiabá como estudo de caso para cidades sustentáveis, identificando desafios de urbanização descontrolada e necessidade de gestão integrada de recursos. A cidade implementou projetos de monitoramento ambiental e sensores de qualidade do ar em zonas industriais e de tráfego intenso, com dados disponibilizados em plataforma pública.

Lucas do Rio Verde, também em Mato Grosso, é reconhecida como a cidade mais inteligente do estado e a quarta do Centro-Oeste, superando a capital Cuiabá e recebendo o Selo Cidades Inteligentes, com destaque para os eixos de Governança, Resíduos Sólidos, Esgoto e Água, Educação, Segurança e Telecomunicações (Necta, 2025).

Essas iniciativas têm em comum a adoção de estratégias de baixo custo e alta replicabilidade, tais como: i) uso de plataformas de código aberto para gestão orçamentária e atendimento ao cidadão; ii) compartilhamento de infraestrutura tecnológica entre prefeituras vizinhas; iii) capacitação conjunta de servidores em programas regionais de transformação digital; iv) implantação gradual de sistemas de dados georreferenciados – Sistema de Informação Geográfica (GIS) –, para planejamento urbano e ambiental; v) integração de dados fiscais e contábeis, para aprimorar a eficiência da gestão e o controle social.

Essas medidas representam boas práticas de adaptação incremental, em que a transformação digital é tratada como um processo contínuo, e não como um projeto isolado. Conforme Yigitcanlar *et al*. (2024), a sustentabilidade das iniciativas de cidades inteligentes depende de três fatores críticos: i) governança de longo prazo; ii) envolvimento social ativo; e iii) monitoramento baseado em evidências.

Portanto, a principal lição observada nos estudos de caso é que o sucesso das pequenas cidades não está condicionado à abundância de recursos, mas à capacidade de planejar, cooperar e inovar de forma colaborativa. Quando o processo de modernização é orientado pela integração entre tecnologia, gestão e participação cidadã, as cidades menores podem se tornar laboratórios vivos de inovação social e governança democrática.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os determinantes de sucesso identificados nesta pesquisa não emergiram de forma abstrata da literatura, mas foram sistematicamente extraídos e validados por meio da análise comparativa dos estudos de caso apresentados na seção anterior. Esta seção apresenta uma síntese analítica que conecta as experiências práticas observadas nos municípios estudados aos fatores críticos de sucesso identificados, demonstrando como os casos concretos fundamentam empiricamente os determinantes teóricos.

5.1 DA PRÁTICA À TEORIA: EXTRAÇÃO DOS DETERMINANTES A PARTIR DOS CASOS

A análise dos casos de Vaasa (Finlândia), Sant Cugat del Vallès (Espanha), Águeda (Portugal), Lucas do Rio Verde (Brasil) e Cuiabá (Brasil) revelou padrões recorrentes que fundamentam os cinco determinantes de sucesso apresentados na Tabela 1. Esta subseção demonstra explicitamente como cada determinante foi derivado da observação das práticas bem-sucedidas desses municípios.

5.1.1 Governança Colaborativa

O caso de Águeda exemplifica de forma paradigmática este determinante. O município implementou um "*living lab*" que promove colaboração estruturada entre autarquia, cidadãos, empresas e escolas para testar e validar novas tecnologias e serviços nas áreas de mobilidade, monitoramento de emissões, gestão de resíduos e eficiência energética (Santinha *et al*., 2018). Essa estrutura operacionaliza concretamente o modelo de hélice quádrupla proposto por Komninos (2020) e o *framework* institucional de Nam e Pardo (2011), demonstrando que a governança participativa não é apenas um princípio abstrato, mas uma prática que pode ser institucionalizada mesmo em municípios de pequeno porte.

Similarmente, as experiências brasileiras de consórcios intermunicipais, como o Consórcio de Inovação na Gestão Pública (CIGA), evidenciam que a cooperação regional reduz custos, amplia escala e fortalece a capacidade institucional por meio do compartilhamento de infraestrutura tecnológica, capacitação conjunta de servidores e compras públicas consorciadas (Nader, 2023; Santos *et al*., 2023). Essas práticas validam empiricamente o argumento de Caragliu *et al*. (2011) sobre a importância da governança participativa para o desenvolvimento urbano inteligente.

5.1.2 Gestão baseada em dados

Sant Cugat del Vallès demonstrou como a integração entre sistemas de monitoramento energético em edificações públicas e escolas pode gerar dados acionáveis que orientam políticas de eficiência energética e educação ambiental (Nguyen *et al*., 2022). O projeto permitiu, por exemplo, redução mensurável no consumo energético de prédios públicos, engajamento cidadão por meio da transparência dos dados e fundamentação técnica para decisões de investimento em infraestrutura.

Esse caso ilustra o argumento de Caragliu *et al*. (2011) de que a inteligência urbana emerge da capacidade de processar informações para gerar decisões mais precisas e sustentáveis, e não da simples coleta de dados.

No contexto brasileiro, Lucas do Rio Verde demonstra como a integração de cadastros técnicos multifinalitários com sistemas de gestão fiscal permite ao município otimizar a arrecadação e o planejamento urbano, mesmo com população inferior a 100 mil habitantes. O município foi reconhecido como a cidade mais

inteligente do estado de Mato Grosso, com destaque para os eixos de Governança, Resíduos Sólidos, Água e Esgoto, Educação, Segurança e Telecomunicações (Necta, 2025).

5.1.3 Capacitação e retenção de servidores

Vaasa, reconhecida como centro de excelência em tecnologia energética e o maior polo de tecnologia de energia dos países nórdicos, investiu consistentemente na formação de competências locais por meio de parcerias estruturadas com universidades e centros de pesquisa (Paalosmaa, 2021). Essa estratégia materializa a dimensão "Pessoas" do *framework* de Nam e Pardo (2011) e contrasta com a realidade de muitos municípios brasileiros, onde a alta rotatividade e a dependência de consultorias externas fragilizam a sustentabilidade das iniciativas (Machado, 2023).

Os casos bem-sucedidos evidenciam que a capacitação não é um custo, mas um investimento estratégico em capital humano que gera retornos de longo prazo em termos de continuidade administrativa entre mandatos de prefeitos, capacidade de absorção e adaptação de tecnologias, redução de dependência de fornecedores externos e desenvolvimento de soluções voltadas para as realidades locais.

5.1.4 Segurança da informação e conformidade legal

Embora nem todos os casos analisados explicitem detalhadamente suas políticas de cibersegurança, a conformidade com regulações de proteção de dados (como Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD, na Europa, e LGPD, no Brasil) emerge como pré-requisito para a legitimidade das iniciativas. Os municípios europeus analisados (Vaasa, Sant Cugat del Vallès, Águeda) operam sob rigorosos marcos regulatórios que exigem transparência no tratamento de dados pessoais, auditabilidade dos sistemas automatizados, proteção contra incidentes de segurança e prestação de contas de fácil entendimento aos cidadãos.

Esta dimensão, enfatizada por Yigitcanlar *et al*. (2024), é operacionalizada por meio da designação de DPOs e implementação de políticas locais de governança de dados. No Brasil, a adequação à LGPD representa não apenas uma obrigação legal, mas uma oportunidade de fortalecer a confiança entre governo e cidadãos.

5.1.5 Planejamento orçamentário sustentável

Vaasa, Sant Cugat del Vallès e Águeda compartilham o uso estratégico de múltiplas fontes de financiamento, como, por exemplo, fundos europeus de desenvolvimento regional, parcerias público-privadas estruturadas, financiamento

consorciado entre municípios vizinhos e investimentos bem definidos com metas de desempenho.

No Brasil, Lucas do Rio Verde e as experiências do CIGA demonstram que consórcios intermunicipais e PPPs de pequeno porte, quando estruturados com cláusulas de desempenho e repartição de riscos, permitem acesso a tecnologias e serviços que seriam inviáveis individualmente (Nader, 2023). Esse determinante, primeiro, operacionaliza os princípios de sustentabilidade econômica defendidos por Caragliu *et al*. (2011) e, segundo, responde à crítica de Hollands (2008) sobre a necessidade de modelos financeiros que não dependam exclusivamente de grandes investimentos iniciais. Isto demonstra que pequenas cidades podem inovar por meio da cooperação e racionalização de recursos.

5.2 INTERPRETAÇÃO GERAL DOS ACHADOS

A análise dos estudos de caso e da literatura sistematizada evidencia que a adaptação das pequenas cidades ao conceito de cidades inteligentes é possível e desejável, desde que observadas as suas restrições estruturais e a adoção de estratégias de implementação incremental. Os resultados obtidos demonstram que os fatores críticos de sucesso não se concentram na tecnologia em si, mas na capacidade de articulação institucional, no capital humano e na continuidade administrativa.

Constata-se que municípios de pequeno porte, ao adotarem políticas de digitalização de processos, estruturação de dados e cooperação regional, alcançam melhor desempenho em transparência, controle interno e planejamento orçamentário, ainda que com infraestrutura limitada. Essa constatação reforça o argumento de Komninos (2020) e Yigitcanlar *et al*. (2024) de que a inteligência urbana deve ser medida pelo grau de integração social e institucional, e não apenas pela sofisticação tecnológica.

Além disso, verificou-se que os ganhos de eficiência ocorrem de forma mais expressiva quando as ações são planejadas de modo integrado, envolvendo educação digital, governança de dados e gestão participativa. Municípios que criam núcleos locais de inovação e mantêm parcerias com universidades e órgãos de controle apresentam maior maturidade digital e capacidade de manutenção dos sistemas implementados (Nader, 2023; Machado, 2023).

5.3 FATORES DETERMINANTES PARA O SUCESSO DAS INICIATIVAS

Os resultados apontam cinco determinantes principais de sucesso, recorrentes nos diferentes contextos analisados.

Quadro 1 – Determinantes de sucesso com evidências dos casos

Determinante	Descrição	Evidências dos casos	Impactos esperados
Governança colaborativa	Estruturas de governança baseadas no modelo de hélice quádrupla, envolvendo sociedade civil, academia e setor privado.	• "*Living lab*" de Águeda, com colaboração autarquia-cidadãos-empresas-escolas (Santinha *et al*., 2018); • Consórcio CIGA no Brasil (Nader, 2023; Santos *et al*., 2023).	Legitimidade e continuidade dos projetos; redução da personalização política das iniciativas; compartilhamento de custos e infraestrutura.
Gestão baseada em dados	Cadastros técnicos multifinalitários com interoperabilidade entre sistemas contábeis, fiscais e orçamentários.	• Monitoramento energético integrado em Sant Cugat del Vallès (Nguyen *et al*., 2022); • Gestão fiscal integrada em Lucas do Rio Verde (Necta, 2025).	Decisões mais precisas e sustentáveis; redução da dependência de informações fragmentadas; transparência e *accountability*.
Capacitação e retenção de servidores	Programas de educação digital e formação em governança pública direcionados aos servidores.	• Parcerias universidade-governo em Vaasa para formação em tecnologia energética (Paalosmaa, 2021).	Transformação do servidor em agente de inovação; redução da rotatividade e descontinuidade administrativa; desenvolvimento de soluções contextualizadas.
Segurança da informação e conformidade legal	Cumprimento da LGPD e adoção de políticas locais de segurança cibernética.	• Conformidade com RGPD nos municípios europeus; • Adequação à LGPD no Brasil (Brasil, 2018); • Designação de DPOs e políticas de governança de dados.	Confiança social no processo de transformação digital; conformidade regulatória; proteção contra incidentes.
Planejamento orçamentário sustentável	Alocação de recursos via Plano Plurianual (PPA), utilização de PPP de pequeno porte e consórcios regionais.	• Fundos europeus em Vaasa, Sant Cugat del Vallès e Águeda; • PPPs e consórcios no CIGA (Santos *et al*., 2023); • Financiamento por fases em Lucas do Rio Verde.	Viabilização da manutenção e expansão dos projetos; equilíbrio fiscal preservado; acesso a tecnologias via cooperação.

Fonte: Elaborada pelos autores com base na análise dos estudos de caso e integração com os *frameworks* teóricos de Caragliu *et al*., (2011), Hollands (2008) e Nam e Pardo (2011).

5.4 BARREIRAS OBSERVADAS

Apesar dos avanços, o estudo revela desafios persistentes que limitam o ritmo da transformação digital nos municípios menores, tais como: i) baixa institucionalização das políticas de inovação, ainda dependentes da vontade individual de gestores; ii) ausência de indicadores de desempenho consolidados, dificultando o monitoramento e a prestação de contas à sociedade; iii) dependência de fornecedores externos e ausência de cláusulas contratuais que garantam a portabilidade de dados; iv) falta de integração entre contabilidade pública, planejamento e tecnologia, o que impede o uso estratégico das informações para subsidiar decisões; v) desigualdades regionais na infraestrutura digital e na disponibilidade de recursos humanos especializados.

Esses elementos confirmam a tese de Morozov e Bria (2018) de que o excesso de ênfase tecnológica, quando dissociado da dimensão institucional, gera soluções de curto prazo e alto custo de manutenção.

5.5 IMPACTOS MENSURÁVEIS E INDICADORES

Os indicadores de desempenho adotados demonstram que a implantação gradual de soluções digitais produz efeitos cumulativos em três dimensões principais:

a) eficiência administrativa: redução média de 25% no tempo de tramitação de processos administrativos e aumento de 18% na resolutividade de demandas cidadãs nos municípios que digitalizaram protocolos e ouvidorias;

b) transparência e controle social: crescimento de 35% na publicação de dados abertos e de 40% no acesso aos portais de transparência após a padronização de sistemas de informações contábeis e fiscais;

c) gestões fiscal e ambiental: municípios que implantaram monitoramento energético e telemetria básica apresentaram redução de 12% no consumo elétrico público e melhoria na acurácia dos registros patrimoniais e de manutenção (ISO 37120; OCDE, 2020).

Esses resultados confirmam que pequenas cidades podem atingir alto grau de eficiência e transparência, mesmo com orçamentos restritos, desde que adotem planejamento orientado por dados e metas verificáveis.

5.6 DISCUSSÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS

Os resultados convergem para a ideia de que a inteligência urbana deve ser tratada como processo evolutivo de governança pública e não como produto tecnológico. A efetividade depende da articulação entre planejamento, contabilidade e inovação institucional, áreas tradicionalmente fragmentadas nas administrações locais.

Observa-se que o investimento em capital humano e governança gera retornos mais duradouros do que a aquisição isolada de tecnologias. A transformação digital, para ser sustentável, deve ser acompanhada de planejamento fiscal responsável e gestão contábil transparente, conforme preconizam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSPs) (CFC, 2023).

Além disso, a interseção entre gestão fiscal e tecnologia amplia o potencial de controle e eficiência: sistemas contábeis integrados permitem o cruzamento de informações financeiras, orçamentárias e patrimoniais em tempo real, possibilitando ao gestor público agir preventivamente diante de riscos fiscais e operacionais.

Em síntese, as evidências demonstram que o sucesso da adaptação de pequenas cidades ao conceito de cidades inteligentes depende da convergência entre três dimensões interdependentes: i) governança digital (transparência, participação e segurança de dados); ii) gestão pública eficiente (baseada em contabilidade e indicadores de desempenho); iii) sustentabilidade socioeconômica (planejamento fiscal e inclusão digital).

6 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadro 2 – Recomendações de políticas públicas para a adaptação de pequenas cidades ao modelo de cidades inteligentes

Eixo estratégico	Recomendações de políticas públicas	Objetivo principal
Governança digital	Institucionalizar a governança digital, com criação de comitês intersetoriais de inovação e proteção de dados, envolvendo sociedade civil, universidades e consórcios regionais.	Garantir coordenação e transparência na gestão digital local.
Planejamento e gestão	Adotar planos municipais de transformação digital vinculados ao PPA e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com metas anuais e indicadores de impacto social e econômico.	Integrar a inovação tecnológica ao ciclo orçamentário e às metas de desenvolvimento.
Capacitação técnica	Fortalecer a capacidade técnica dos municípios, por meio de escolas regionais de governo, formação continuada e certificação de competências digitais para servidores públicos.	Reduzir o déficit de competências digitais na administração pública local.

Contabilidade e finanças públicas	Integrar a contabilidade pública ao ecossistema digital, modernizando sistemas de registro contábil e orçamentário, com plataformas interoperáveis e automação de rotinas fiscais e patrimoniais.	Aumentar a eficiência, a transparência e o controle dos recursos públicos.
Proteção de dados e cibersegurança	Implementar políticas de dados abertos e segurança da informação, em conformidade com a LGPD, com planos de cibersegurança, anonimização de dados e auditorias periódicas.	Assegurar privacidade, segurança e integridade das informações públicas.
Monitoramento e indicadores	Estimular o uso dos indicadores ISO 37120, voltados à mensuração dos desempenhos urbano, ambiental e financeiro dos municípios.	Facilitar a comparabilidade e a transparência dos resultados municipais.
Financiamento e cooperação regional	Promover financiamento colaborativo e regionalizado, por meio de consórcios públicos, fundos intermunicipais e PPPs de pequeno porte com cláusulas de desempenho e partilha de riscos.	Viabilizar projetos sustentáveis e compartilhamento de custos entre municípios.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos achados da pesquisa.

A transição para um modelo de cidade inteligente deve ser entendida como processo evolutivo e contínuo, e não como projeto pontual. O protagonismo local, aliado aos suportes técnico e financeiro das instâncias federais e estaduais, é condição indispensável para o avanço. Nesse sentido, recomenda-se que os Tribunais de Contas, os conselhos profissionais e as instituições de ensino desempenhem papel ativo na difusão de boas práticas de governança e inovação pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração das pequenas cidades ao conceito de cidades inteligentes representa, ao mesmo tempo, um desafio estrutural e uma oportunidade de

transformação para a gestão pública brasileira. Os resultados analisados ao longo deste estudo demonstram que a inovação tecnológica, quando articulada com planejamento fiscal, governança participativa e qualificação institucional, pode promover ganhos expressivos em eficiência, transparência e sustentabilidade.

Verificou-se que o principal diferencial das experiências bem-sucedidas está na integração entre contabilidade pública, tecnologia e governança. O uso estratégico das informações contábeis e fiscais, associadas a dados georreferenciados, indicadores de desempenho e registros patrimoniais, permite ao gestor público atuar de forma preventiva, orientando decisões baseadas em evidências. Essa convergência reforça o papel da Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de *accountability* e de suporte técnico à formulação de políticas públicas.

A pesquisa também evidencia que a maturidade institucional é mais determinante que o volume de recursos. Pequenos municípios podem alcançar níveis elevados de inovação quando adotam modelos de cooperação intermunicipal, investem na capacitação de servidores e implementam mecanismos de planejamento orçamentário orientado por resultados. Esses fatores reduzem o custo da transformação digital e asseguram continuidade administrativa, mesmo diante de mudanças políticas.

Outro ponto central é a necessidade de vincular o avanço tecnológico à responsabilidade fiscal, conforme previsto na LRF. As soluções digitais devem ser planejadas de forma compatível com o equilíbrio das contas públicas, com transparência nos contratos, clareza nos custos operacionais e avaliação de retorno social. A inovação só se torna sustentável quando associada à gestão financeira responsável e ao controle interno eficiente, princípios reforçados pelas NBC TSPs e pelos Tribunais de Contas.

Conclui-se, portanto, que a verdadeira inteligência de uma cidade não está em seus sistemas digitais, mas na capacidade de suas instituições de aprender, cooperar e inovar de forma sustentável. Para as pequenas cidades brasileiras, o caminho da transformação digital passa, inevitavelmente, pela integração entre contabilidade pública, governança participativa e gestão fiscal responsável – fundamentos que consolidam uma administração pública mais transparente, eficiente e socialmente justa.

REFERÊNCIAS

ANATEL. **Relatório Anual de Conectividade e Acesso 2023**. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-anual-de-gestao-da-anatel-de-2023-esta-disponivel-para-a-sociedade. Acesso em: 28 jun. 2025.

BANCO MUNDIAL. **PPP Reference Guide Version 3.0**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2024. Disponível em: https://ppp.worldbank.org/sites/default/

files/2024-08/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: https://ia802902.us.archive.org/8/items/bardin-laurence-analise-de-conteudo/bardin-laurence-analise-de-conteudo.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

BOSÁK, Vojtěch et al. Coping with peripheralization in small cities. What is the role of human agency?. **European Planning Studies**, v. 32, n. 11, p. 2360-2380, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2219274. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/209. Acesso em: 15 ago. 2025.

CARAGLIU, Andrea; DEL BO, Chiara; NIJKAMP, Peter. Smart cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, 18(2), 65–82, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117. Acesso em: 10 nov. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP)**. Brasília, 2023. Disponível em: https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/. Acesso em: 12 set. 2025.

CRESWELL, John W. Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3. ed. Thousand Oaks, CA: **SAGE Publications**, 2009. Disponível em: https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_609332/objava_105202/fajlovi/Creswell.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

FERREIRA, Thiago Spiri; ZARELLI, Paula Regina; STEFANI, Silvio Roberto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Norma ISO 37120/2021 – uma revisão e implicações práticas. In: **SEMEAD – Seminários em Administração**, n. 27, 2024, São Paulo. FEA/USP, 2024.Disponível em: https://login.semead.com.br/27semead/anais/arquivos/1408.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Artmed, 2009. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536318523/pageid/360. Acesso em: 9 jul. 2025.

GIFFINGER, Rudolf et al. Smart cities. Ranking of European medium-sized cities. **Final report**. 2007. Disponível em: https://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf. Acesso em: 17 dez. 2025.

HOLLANDS, Robert G. Will the real smart city please stand up?. Intelligent, progressive or entrepreneurial? **City**, 12(3), 303–320, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13604810802479126. Acesso em: 12 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. - Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas Populacionais 2025**. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html. Acesso em: 21 ago. 2025.

KITCHENHAM, Barbara. **Procedures for performing systematic reviews**. Keele, UK, Keele University, v. 33, n. 2004, p. 1-26, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228756057_Procedures_for_Performing_Systematic_Reviews. Acesso em: 26 nov. 2025.

KOMNINOS, Nicos. **Smart cities and connected intelligence:** platforms, ecosystems and network effects. 1. ed. Abingdon; New York: Routledge, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345355457_Smart_Cities_and_Connected_Intelligence_Platforms_Ecosystems_and_Network_Effects. Acesso em: 22 out. 2025.

MACHADO, Reinaldo. Cidades inteligentes e gestão pública: uma relação exploratória do cenário brasileiro. **RBGP Revista Brasileira de Gestão Pública**, v. 2, n. 2, p. 1–9, 2023. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp/article/view/7613. Acesso em: 28 out. 2025.

MASHAU, Nkhangweni Lawrence; KROEZE, Jan Hendrik. Challenges that affect smart city implementation in small and rural municipalities. **South African Journal of Information Management**, v. 25, p. 1703, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.4102/sajim.v25i1.1703. Acesso em: 26 out. 2025.

MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesca. **Rethinking the Smart City:** Democratizing Urban Technology. New York: Rosa Luxemburg Stiftung. New York Office, 2018. Série City Series #5. Disponível em: https://rosalux.nyc/wp-content/uploads/2021/02/RLS-NYC_smart_cities_EN.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

NAM, Taewoo; PARDO, Theresa A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In: **Proceedings of the 12th annual**

international digital government research conference: digital government innovation in challenging times. 282-291, 2011 Disponível em: https://doi.org/10.1145/2037556.203760. Acesso em: 9 nov. 2025.

NADER, Rodrigo Miglio. **Desafios e oportunidades da governança em consórcios públicos:** o caso do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (CIGA). São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2023. (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/33670ce0-0cf1-4b88-8c8a-f2e9012b7d35. Acesso em: 29 jul. 2025.

NECTA. **Ranking Connected Smart Cities 2025**. São Paulo: Necta, 2025. Disponível em: https://web.nectainova.com.br/rcsc_ranking-csc_2025. Acesso em: 10 fev. 2026.

NGUYEN, Huong Thu; MARQUES, Pilar; BENNEWORTH, Paul. Living labs: Challenging and changing the smart city power relations?. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 183, p. 121866, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121866. Acesso em: 30 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Artificial Intelligence in Society**. Paris: OCDE, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1787/eedfee77-en. Acesso em: 14 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO **Smart Cities and Inclusive Growth**. Paris: OCDE, 2020. https://doi.org/10.1787/8a4ce475-en. Acesso em: 14 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO **The Framework for digital talent and skills in the public sector**. Paris: OCDE, 2021. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en. Acesso em: 14 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Urbanization Prospects:** The 2018 Revision. New York: UN DESA, 2019. Disponível em: https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU-HABITAT). **World Cities Report 2022:** Envisaging the Future of Cities. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2022. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU-UNEN). **Governance Futures:** Key insights and policy implications, 2025. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2025/04/unen_policy_brief_april_2025.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

ORTIZ-FOURNIER, Lillian V. *et al*. Integrating educational institutions to produce intellectual capital for sustainability in Caguas, Puerto Rico. **Knowledge Management Research & Practice**, v. 8, n. 3, p. 203-215, 2010. https://doi.org/10.1057/kmrp.2010.11. Acesso em: 13 jan. 2026.

PAALOSMAA, Tomi Matias. **Feasibility of Innovative Smart Mobility Solutions for Vaasa -** A Case Study of EU Horizon 2020 IRIS Project. 2021. Disponível em: https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202103016267. Acesso em: 29 jul. 2025.

PAZ e S, K. M.; MUZZIO, H. Proposição de indicadores para a cidade inteligente e criativa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, p. e91484, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.91484. Acesso em: 4 jul. 2025.

SANTINHA, Gonçalo *et al*. How do smart cities impact on sustainable urban growth and on opportunities for entrepreneurship? Evidence from Portugal: the case of Águeda. In: New paths of entrepreneurship development: the role of education, smart cities, and social factors. **Cham: Springer International Publishing**, 2018. p. 31-53. Disponível em: https://ideas.repec.org/h/spr/seschp/978-3-319-96032-6_3.html. Acesso em: 16 fev. 2026.

SANTOS, Julia Cestari; NADER, Rodrigo Miglio; RIBEIRO, Tatiana de Assis. **Cooperação para expansão das cidades inteligentes no Brasil:** o caso do Consórcio de Inovação na Gestão Pública (CIGA). São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/bcf84e59-ca79-4dfd-a8c3-769e7e9c69b2. Acesso em: 14 jan. 2026.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da; ROMERO, Marta Adriana Bustos. Cidades sustentáveis: uma nova condição urbana a partir de estudos aplicados a Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, Brasil. **Ambiente Construído**, v. 13, p. 253-266, 2013. https://doi.org/10.1590/S1678-86212013000300015. Acesso em: 27 jul. 2025.

YIGITCANLAR, Tan et al. Artificial intelligence and the local government: A five-decade scientometric analysis on the evolution, state-of-the-art, and emerging trends. **Cities**, v. 152, p. 105151, 2024. https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105151. Acesso em: 3 ago. 2025.

YIN, R. K. Case Study Research and Applications: Design and Methods. 6. ed. Thousand Oaks: **Sage**, 2018. Disponível em: https://lccn.loc.gov/2017040835. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONTROLE PREVENTIVO DE IRREGULARIDADES AMBIENTAIS NOS LICENCIAMENTOS DE *DATA CENTERS* PELOS TRIBUNAIS E MINISTÉRIO PÚBLICOS DE CONTAS: REPRESENTAÇÃO NO CASO MICROSOFT EM SÃO PAULO

PREVENTIVE CONTROL OF ENVIRONMENTAL IRREGULARITIES IN DATA CENTER LICENSING BY THE COURTS OF ACCOUNTS AND PROSECUTION OFFICE OF ACCOUNTS: REPRESENTATION IN THE MICROSOFT CASE IN SÃO PAULO

Daniela Zago Gonçalves da Cunda[1]
Élida Graziane Pinto[2]
Matheus Soares Kuskoski[3]
Paulo de Tarso Silva Carvalho[4]
Ruy Marcelo Alencar de Mendonça[5]

Resumo: Este estudo examina a legitimidade e os parâmetros de atuação dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas no controle externo de licenciamentos ambientais relativos à instalação de *Data Centers*, com ênfase na exigibilidade do estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA). Parte-se do problema de saber se tais empreendimentos, em razão do consumo intensivo de recursos hídricos, da elevada demanda energética e dos potenciais impactos cumulativos, exigem estudo prévio de impacto ambiental e se, nessa condição, submetem os órgãos licenciadores ao controle externo de conformidade operacional. Adota-se método dedutivo, com abordagem jurídico-constitucional, apoiada em revisão bibliográfica, análise normativa e estudo de caso. Inicialmente, examina-se o dever constitucional de avaliação prévia de impactos ambientais, à luz dos princípios da prevenção, da precaução e da vedação

1 Pós-doutorado na USP (Grupo/Pesquisas SmartCitiesBr), Doutora e Mestre em Direito pela PUCRS, Professora convidada USP/EACH e Conselheira-Substituta do TCE/RS

2 Livre-docente em Direito Financeiro pela USP, Doutora em Direito Administrativo pela UFMG, Professora da FGV-SP e Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

3 Mestre em Ética e Filosofia Política pela UFPel. Doutorando em Políticas Públicas pela UFRGS. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

4 Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela FGV EAESP. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

5 Mestre e Doutorando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Procurador de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas.

à proteção insuficiente. Em seguida, analisam-se as características operacionais dos *Data Centers*, com destaque para o consumo hídrico e os riscos de subdimensionamento de impactos. Na sequência, desenvolve-se a construção jurídico-constitucional da exigibilidade do EIA/RIMA para a implantação do empreendimento. Por fim, analisa-se a sindicabilidade do licenciamento pelos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas, referindo-se ao exame do caso da representação do MPC para apurar a conformidade ambiental da instalação de *Data Centers* da Microsoft na região metropolitana de Campinas, com indícios de fragmentação do licenciamento e ausência de avaliação prévia integrada. Conclui-se pela legitimidade da atuação preventiva dos órgãos de controle externo e pela necessidade de critérios mais rigorosos de avaliação ambiental e hídrica.

Palavras-chave: Tribunais e Ministérios Públicos de Contas; *Data Centers***;** licenciamento ambiental; controle externo preventivo; segurança hídrica, ambiental e climática.

Abstract: This paper examines the legitimacy and scope of action of Courts of Accounts and Public Prosecutors' Offices of Accounts in the external oversight of environmental licensing procedures concerning data centre installations, with emphasis on the requirement of prior environmental impact assessment (EIA/RIMA). It addresses whether such projects, given their intensive water use, high energy demand, and potential cumulative impacts, fall within the category of activities likely to cause significant environmental degradation, thereby triggering the constitutional duty of prior assessment and subjecting licensing authorities to external compliance review.The study adopts a deductive, constitutional legal approach, based on doctrinal review, normative analysis, and case study. It first analyses the constitutional duty of prior environmental impact assessment in light of the principles of prevention, precaution, and the prohibition of insufficient environmental protection. It then examines the operational characteristics of data centres, focusing on water consumption and the risk of impact underestimation. It further develops a constitutional legal framework supporting the requirement of EIA/RIMA for such projects. Finally, the article addresses the reviewability of environmental licensing decisions by external oversight bodies, with reference to a case involving a representation brought by the Prosecutor's Office of Accounts concerning Microsoft data centres in the Campinas metropolitan area, where indications of fragmented licensing and absence of integrated prior assessment have been identified. It concludes that preventive external oversight is justified and that stricter environmental and water assessment standards are required.

Keywords: Courts of Auditors and Prosecutors Office of Accounts; Data Centers; environmental licensing; preventive external control; water, environmental, and climate security.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a essencialidade dos Tribunais de Contas (TCs) e Ministérios Públicos de Contas (MPCs) na concretização do desenvolvimento sustentável, na lógica da sustentabilidade como um dever constitucional com *status* de direito fundamental ou direito humano, mediante ações institucionais com representatividade dos interesses das futuras e presentes gerações, contextualizando-se o controle preventivo de licenciamentos ambientais interligados ao potencial impacto da instalação de *Data Centers*[6]. Tutelar as seguranças ambiental, climática e hídrica trata-se de um dever constitucional das instituições de

6 Trata-se de instalações físicas destinadas ao processamento, ao armazenamento e ao gerenciamento de dados em larga escala, compostas por servidores, sistemas de armazenamento, equipamentos de rede e infraestrutura de suporte, notadamente sistemas de fornecimento de energia e de refrigeração. Tais empreendimentos constituem infraestrutura essencial ao funcionamento de serviços digitais, computação em nuvem e aplicações de inteligência artificial.

controle externo, mediante a leitura conjunta dos Artigos 225, 130 e 70 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Nesse contexto, o problema de pesquisa é se os *Data Centers*, em razão de suas características operacionais e dos riscos associados, devem ser enquadrados como atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, sujeitando-se ao dever constitucional de realização de estudo prévio de impacto ambiental – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). E, em caso afirmativo, qual o papel dos TCs e dos MPCs no controle operacional dos órgãos licenciadores para assegurar conformidade jurídica na condução desses processos.

O objetivo do trabalho consiste, assim, em examinar os fundamentos constitucionais e legais da exigibilidade do EIA/RIMA para *Data Centers* e delimitar os parâmetros de atuação dos TCs e dos MPCs no controle externo preventivo e operacional de licenciamentos ambientais, especialmente diante de riscos de fragmentação procedimental e de subavaliação de riscos e impactos ambientais, hídricos e climáticos.

O tema proposto alinha-se tanto à temática de controle de políticas públicas ambientais e de mudanças climáticas como à necessidade de averiguação das externalidades negativas da utilização de inteligência artificial e demais ferramentas tecnológicas. Isso porque essas ferramentas demandam o suporte por *Data Centers*, os quais deverão ser monitorados quando de suas instalações, com averiguação desde a capacidade hídrica da região ao sopesamento dos riscos ambientais e climáticos, assim como levantamento da eficiência energética e tecnologia de resfriamento adotada nos equipamentos a serem instalados.

Quanto aos procedimentos metodológicos da pesquisa, referente aos fins, busca-se natureza aplicada, com tipo de estudo predominantemente descritivo[7]; quanto aos meios, providenciaram-se revisão da literatura, textos legislativos e pesquisa documental, e notícias jornalísticas interligadas ao tema. A investigação segue, portanto, predominantemente, a abordagem dedutiva e qualitativa. Utiliza-se a revisão bibliográfica, legislativa e documental como método para exame das possibilidades e dos limites da atuação dos Tribunais de Contas no controle preventivo de irregularidades ambientais no licenciamento das instalações de *Data Centers* e, por consequência, na concretização das *dimensões ambiental* (mais recentemente abarcando a *dimensão climática)* e *tecnológica* da sustentabilidade.

O estudo estrutura-se em quatro partes principais. Inicialmente, examina-se o dever constitucional de realização de estudo prévio de impacto ambiental, à luz do Art. 225, §1º, IV, da CRFB, e dos princípios da prevenção, da precaução e da vedação à proteção insuficiente. Em seguida, analisam-se as características dos *Data Centers* como atividade potencialmente causadora de impacto ambiental relevante, com destaque para os decorrentes do grande consumo hídrico, a partir dos efeitos cumulativos e dos riscos associados às tecnologias de resfriamento. Na terceira parte, desenvolve-se a construção jurídico-constitucional da exigibilidade do EIA/RIMA para tais empreendimentos. Por fim, procede-se ao exame da aplicação dos referenciais teóricos ao caso concreto da representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) sobre a instalação

7 GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021.

de *Data Centers* da Microsoft na região metropolitana de Campinas, que levanta indícios de licenciamento fragmentado e ausência de avaliação ambiental integrada.

2 O DEVER CONSTITUCIONAL DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

O Art. 225, §1º, IV, da CRFB determina de forma muito clara o dever constitucional de averiguação dos impactos ambientais. No recente normativo que regulamenta os licenciamentos ambientais (Lei nº 15.190/25), o EIA/RIMA permanece como essencial instrumento de prevenção e de precaução, sobretudo mediante uma leitura conjunta com a Carta Constitucional (Inc. IV do § 1º do Art. 225), conjuntamente considerados os vários princípios constitucionais ambientais concretizados em vários outros normativos infraconstitucionais. A vedação à proteção insuficiente e o dever estatal de avaliação prévia de riscos ambientais permanecem hígidos, como será demonstrado a seguir.

A avaliação do impacto ambiental da instalação de empreendimentos como o objeto em estudo (*Data Centers*) requer visualização pelos gestores e pelos controles interno, social e externo, sob a perspectiva de vários princípios do Direito Ambiental (todos previstos em normativos infraconstitucionais ou na própria Constituição Federal)[8]. Assim, além do supraprincípio da sustentabilidade (também dever constitucional)[9], na análise do caso concreto, deverão ser levados em consideração: os princípios da integridade ecológica, da solidariedade (intrageracional, intergeracional e interespécies), da responsabilidade em face das presentes e futuras gerações; o princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador (que engloba os pagamentos por serviços ambientais); o princípio da função ambiental ou ecológica da propriedade (e da posse); o princípio da participação pública e da cooperação (nacional e internacional); o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais (também princípio da justiça ambiental e climática); e os princípios da prevenção e da precaução.

A exigência de avaliação prévia e integrada dos impactos ambientais decorre do disposto no Art. 225, §1º, IV da Constituição Federal de 1988[10], que impõe a

8 Sobre os Princípios do Direito Ambiental, vide: SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, pp. 245 e ss. Mais especificamente sobre princípios ambientais no controle de sustentabilidade a ser realizado por Tribunais de Contas, vide: CUNDA, Daniela Zago G. da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/QxDGdxQNZYK2JQA Acesso em: 20 abr. 2026.

9 BOSSELMANN, Klaus. *The principle of sustainability*. Transforming Law and governance. Farnham: Ashgate, 2008.

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade [...]".

realização de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Esse comando é detalhado pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 01/1986, cujo Art. 2º estabelece a obrigatoriedade de elaboração de EIA/RIMA para atividades modificadoras do meio ambiente com potencial de impacto relevante[11], devendo a análise considerar o empreendimento de forma global, e não de maneira fragmentada. Em igual medida, o Art. 4º da recente Lei nº 15.190/2025[12] sujeita instalações e construções de empreendimento utilizador de recursos ambientais ao prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora.

No que se refere ao uso de recursos hídricos, a operação de *Data Centers* de grande porte estaria sujeita à obtenção de outorga de direito de uso, conforme previsto na Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), especialmente em seu Art. 12, que condiciona a utilização de recursos hídricos ao controle quantitativo e qualitativo por parte do Poder Público[13]. Tal exigência se justifica pela necessidade de gestão racional do recurso, sobretudo em contextos de elevada demanda e possível impacto sobre a disponibilidade hídrica regional.

3 *DATA CENTERS* COMO ATIVIDADE POTENCIALMENTE CAUSADORA DE IMPACTO AMBIENTAL RELEVANTE

Diante das considerações apresentadas anteriormente, com amparo na CRFB, que estabelece como dever constitucional o estudo prévio de impacto ambiental, levando-se em consideração o consumo intensivo de água e a competição com usos essenciais, somado a outros riscos qualitativos (*v.g.* descarga térmica, uso de químicos e contaminação hídrica), os impactos indiretos e cumulativos em contextos de escassez hídrica, as evidências empíricas e as experiências regulatórias internacionais, no presente tópico pretende-se demonstrar que a instalação de *Data Centers*, sobretudo os que estarão a serviço da inteligência artificial, são atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental relevante.

Inicia-se pela *necessidade de análise sistêmica e prospectiva de riscos*. Conforme amplamente noticiado, a opção tecnológica adotada no empreendimento é a de resfriamento por torres evaporativas, em sistema aberto. Essa opção acarreta maior pegada hídrica direta, conforme apontado pela literatura técnica especializada.

11 "Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como [...]".

12 "Art. 4º A construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do Sisnama, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis".

13 "Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo".

Pesquisas sobre o uso de energia e de água em *Data Centers* documentam uma compensação termodinâmica consolidada entre consumo hídrico *on-site* e consumo energético: sistemas de resfriamento evaporativo reduzem a demanda energética dos compressores ao custo de consumo contínuo de água por evaporação; sistemas fechados (resfriamento a ar ou líquido direto) invertem esse balanço, reduzindo o consumo hídrico local, mas elevando a demanda energética e, por consequência, o consumo hídrico indireto associado à geração elétrica[14]. A adequação de cada arquitetura não é absoluta: depende do contexto da bacia hidrográfica, do perfil da matriz elétrica regional e das condições climáticas locais[15]. Estudos empíricos recentes, desenvolvidos em clima árido (Phoenix, EUA) e temperado-continental (34 cidades chinesas), confirmam a natureza contextual do *trade-off*. Em Phoenix, sistemas de resfriamento a ar pré-resfriados reduzem a demanda energética em cerca de 11%, mas adicionam aproximadamente 15.211 m³/MW-IT-load/ano ao consumo hídrico direto; entre as 34 cidades chinesas modeladas, o aumento da temperatura da água gelada amplia as horas de resfriamento natural, mas eleva o consumo hídrico em 75% dos casos, reduzindo-o simultaneamente em apenas nove (Karimi *et al*.,2025).

Nesse contexto, os MPCs e os TCs, no *controle de sustentabilidade*[16] a ser exercido no monitoramento dos licenciamentos ambientais interligados à instalação de *Data Centers*, deverão indagar: houve, no âmbito do licenciamento ambiental, análise comparativa entre tecnologias disponíveis? Foi considerado o impacto possível na bacia hidrográfica, levando em conta seus usos socioeconômicos já constituídos e o estresse hídrico? A análise considerou o balanço hídrico integrado (direto e indireto), considerando o perfil hidroelétrico da matriz brasileira? Foram

14 Sobre a compensação (*trade-off*) termodinâmica entre consumo hídrico direto e indireto, a distinção conceitual fundamental entre WUE (*Water Usage Effectiveness* – consumo hídrico na planta) e WUE*source* (consumo hídrico total, incluindo a geração elétrica) foi consolidada por Mytton (2021), que documenta consumos hídricos variando entre 0,00 e 4,4 L/kWh em função da tecnologia de geração e do sistema de resfriamento adotados. Relativamente ao *trade-off* quantitativo em contexto de *Data Centers*, Lei e Masanet (2022) estabeleceram um modelo híbrido estatístico-termodinâmico para 17 configurações tecnológicas, documentando variação de até 62% nos valores de PUE (*Power Usage Effectiveness*) e de até 100% nos valores de WUE em função do clima e da tecnologia.

15 A limitação metodológica do indicador WUE isolado – tomado sem consideração do contexto hídrico da bacia – foi demonstrada por Chen e Wemhoff (2023), que propõem o indicador WSUE (*Water Scarcity Usage Effectiveness*), incorporando coeficiente regional de escassez hídrica. Os autores demonstram empiricamente, com base em modelagem para 925 localidades continentais dos Estados Unidos, que "uma solução de resfriamento intensiva em água, com maior consumo *on-site*, pode resultar em WSUE inferior ao de solução que exige menor ou nenhum consumo local" (tradução livre) – achado que inverte a intuição simplificada de que menor consumo local equivale sempre a menor impacto.

16 Sobre a legitimidade de atuação dos TCs nas temáticas ambientais e na dimensão ambiental e ecológica da sustentabilidade, vide: CUNDA, Daniela Zago G. da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/QxDGdxQNZYK2JQA Acesso em: 20 abr. 2026. Ou em uma versão mais resumida e recente: 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 C. P (org). *Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade: Governança e Controle no Enfrentamento das Mudanças Climáticas.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025. Também disponível no seguinte *site*: https://irbcontas.org.br/ Acesso em: 20 abr. 2026.

consideradas soluções menos intensivas em consumo hídrico, ainda que mais onerosas? Houve imposição de condicionantes nesse sentido?

No caso concreto a ser analisado na segunda parte deste estudo, tais questionamentos assumem especial relevância diante da aparente discrepância entre a estimativa de uso pontual das torres evaporativas (cerca de 10% do tempo) e os dados climatológicos regionais, que indicam frequência significativamente maior de temperaturas acima do limiar informado, o que pode acarretar subestimação relevante do consumo efetivo de água ao longo da operação.

Cabe registrar que o impacto ambiental dos *Data Centers* é espacialmente concentrado. Siddik, Shehabi e Marston (2021), em estudo *bottom-up* sobre a pegada hídrica e de carbono dos *Data Centers* norte-americanos, documentam que um quinto dos servidores localizados nos Estados Unidos tem pegada hídrica direta originada em bacias classificadas como de estresse hídrico moderado a alto, e aproximadamente metade dos servidores é total ou parcialmente alimentada por usinas de geração elétrica situadas em regiões com estresse hídrico[17]. A relevância dessa constatação para o caso em análise é direta: os empreendimentos em Sumaré e Hortolândia (ver item 5, abaixo) situam-se em bacia cujo estresse hídrico foi formalmente declarado pela autoridade estadual competente – condição que, à luz da literatura especializada, amplifica o custo ambiental marginal de cada unidade adicional de consumo hídrico[18].

Essas dúvidas, de natureza eminentemente técnica e com repercussões diretas sobre a sustentabilidade do abastecimento público, evidenciam que a análise dos empreendimentos não pode se limitar a uma verificação formal de requisitos, sendo necessária abordagem mais abrangente, que considere cenários prospectivos, impactos cumulativos e adoção das melhores tecnologias disponíveis sob a ótica da eficiência no uso de recursos naturais.

Tal ideia relaciona-se intimamente com o *princípio da prevenção* e com *a exigência de estudo prévio de impacto ambiental*, consagrados no Art. 225 da Constituição Federal de 1988. O princípio tem aplicação no caso, pois os potenciais danos já foram devidamente definidos e demonstrados de maneira certa e determinada por *experts*, isto é, *sequer se está falando de precaução diante de riscos hipotéticos e desconhecidos*. É obrigação do Poder Público evitar os resultados indesejáveis ao meio ambiente em situações de riscos, conforme também preveem os Incisos I, II, IV e IX do Art. 2º da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente)[19].

17 Siddik; Shehabi; Marston, 2021.

18 Sobre a relação entre concentração territorial de *Data Centers* e estresse hídrico acumulado, ver também a análise global desenvolvida por Mytton (2021), que documenta as controvérsias geradas em regiões de estresse hídrico pela opção de grandes operadores – Google em The Dalles (Oregon), Google em Berkeley County (Carolina do Sul) e Digital Realty em Los Angeles (California) – por fontes potáveis para resfriamento evaporativo.

19 "Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

No âmbito internacional, observa-se que têm sido adotados modelos regulatórios que, no mesmo sentido, enfatizam a necessidade de avaliação prévia e estruturada de riscos na implementação de tecnologias intensivas.

Destaca-se o Regulamento (UE) nº 2024/1689[20], conhecido como *AI Act*, diploma normativo editado pela União Europeia em 2024 com o objetivo de estabelecer regras harmonizadas para o desenvolvimento, a comercialização e o uso de sistemas de inteligência artificial nos Estados-membros. Trata-se de um dos marcos regulatórios mais avançados sobre o tema, estruturado a partir de abordagem baseada em risco, que impõe obrigações proporcionais ao potencial impacto das aplicações de inteligência artificial sobre a sociedade, a segurança e os direitos fundamentais.

Nesse contexto, o *AI Act* exige, para sistemas de inteligência artificial de maior impacto, a realização de avaliações prévias quanto aos seus efeitos. Em especial, o item 27 do ato estabelece a obrigatoriedade de avaliação de impacto sobre direitos fundamentais (*Fundamental Rights Impact Assessment*), contemplando a análise do contexto de uso, dos riscos previsíveis e das medidas de mitigação. O modelo evidencia a necessidade de análise prospectiva e de gestão estruturada de riscos antes da implementação de tecnologias intensivas[21].

No mesmo sentido, a *Executive Order* nº 14.110/2023 dos Estados Unidos estabelecia[22], como princípio orientador, a necessidade de realização de avaliações padronizadas dos sistemas de inteligência artificial, com vistas a testar, compreender e mitigar riscos antes de sua implementação, bem como a realização de monitoramento contínuo após sua implantação – Seção 2(a)[23].

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

[...] IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

[...] IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação".

20 Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689. Acesso em: 15 abr. 2026.

21 Como se pode ler em: https://artificialintelligenceact.eu/article/27/: "Por bem-estar social e ambiental entende-se que os sistemas de IA são desenvolvidos e utilizados de forma sustentável e respeitadora do ambiente, bem como de forma a beneficiar todos os seres humanos, controlando e avaliando ao mesmo tempo os impactos de longo prazo nas pessoas, na sociedade e na democracia".

22 A EO nº 14.110/2023 foi revogada em 20 de janeiro de 2025 pela EO nº 14.148 e substituída, em 23 de janeiro de 2025, pela EO nº 14.179 (*Removing Barriers to American Leadership in AI*), que inverte diretrizes relevantes da política anterior. Mantém-se a referência à EO nº 14.110 no corpo do texto por seu valor histórico, como exemplo de abordagem padronizada de avaliação prévia.

23 "Sec. 2 . Policy and Principles.: (a) Artificial Intelligence must be safe and secure. Meeting this goal requires robust, reliable, repeatable, and standardized evaluations of AI systems, as well as policies, institutions, and, as appropriate, other mechanisms to test, understand, and mitigate risks from these systems before they are put to use. It also requires addressing AI systems' most pressing security risks—including with respect to biotechnology, cybersecurity, critical infrastructure, and other national security dangers—while navigating AI's opacity and complexity. Testing and evaluations, including post-deployment performance monitoring, will help ensure that AI systems function as intended, are resilient against misuse or dangerous modifications, are ethically developed and operated in a secure manner, and are compliant with applicable Federal laws and policies. Finally, my Administration will help develop effective labeling and content provenance mechanisms, so that Americans are able to determine when content is generated using AI and when it is not. These actions will provide a vital foundation for an approach that addresses AI's risks without unduly reducing its benefits". Disponível em: https://www.federalregister.gov/documents/2023/11/01/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence. Acesso em: 07 abr. 2026.

Ademais, o referido ato normativo determina a avaliação de riscos associados ao uso de inteligência artificial em infraestruturas críticas, incluindo a identificação de vulnerabilidades e a proposição de medidas mitigatórias, evidenciando a adoção, ainda que por via distinta da europeia, de uma abordagem preventiva e estruturada de gestão de impactos.

Tais experiências denotam a *consolidação, em âmbito internacional, de uma abordagem orientada à identificação, à mensuração e à mitigação prévia de riscos em todo o ecossistema que permeia a inteligência artificial.*

Os impactos até o momento narrados, acrescidos dos *demais riscos potenciais*, serão relevantes questões a serem consideradas na *concessão de benefícios fiscais* pelos entes federativos responsáveis pela liberação para instalação de *Data Centers*, bem como a fixação (ou ausência a ser averiguada pelos órgãos de controle) de contrapartidas proporcionais por parte das empresas beneficiárias merecerá a transparência adequada.

Registre-se, por ser oportuno, que a atração de investimentos em infraestrutura digital, notadamente *Data Centers*, tem sido frequentemente associada à concessão de incentivos fiscais, a exemplo da Medida Provisória que instituiu o denominado *Redata*, editada pelo Governo Federal com o objetivo de estimular a internalização dessas estruturas no país (cuja vigência se encerrou recentemente sem conversão em lei)[24].

Embora não se tenha, até o momento, confirmação de que os empreendimentos ora analisados (no caso concreto a seguir detalhado) tenham sido diretamente beneficiados por tal regime ou por incentivos congêneres em nível estadual ou municipal, é fato que a política de desonerações fiscais tem sido utilizada como instrumento de indução econômica nesse setor.

Tal circunstância reforça a necessidade de apuração quanto à eventual concessão de benefícios específicos, diretos ou indiretos, bem como quanto à observância dos requisitos legais pertinentes, especialmente no que se refere à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à compatibilidade com as metas fiscais e à exigência de contrapartidas aptas a resguardar o interesse público, inclusive sob a ótica ambiental.

Na contextualização fática do presente estudo (a seguir detalhada), os municípios envolvidos têm ressaltado, inclusive de forma enfática[25], os ganhos esperados com a instalação de *Data Centers*, mencionando impactos positivos como dinamização da economia local, ampliação do ecossistema tecnológico e possíveis investimentos correlatos em infraestrutura, porém pouco acrescentam com relação aos danos ambientais consequentes.

24 A Medida Provisória nº 1318/2025 instituiu regime especial de tributação com objetivo de trazer dados e computação para o Brasil, com energia limpa e custo menor. Editada em 17 de setembro de 2025, perdeu vigência em 25 de fevereiro de 2026.

25 Notícia no *site* oficial da Pref. de Hortolândia: "*A unidade da Avenida Thereza Anna Cecon Breda já emprega cerca de 1.000 trabalhadores por dia em sua construção civil, movimentando a economia local e reforçando o papel do município como um novo polo de tecnologia no Estado de São Paulo*. [...] *Além da construção das unidades físicas, a Microsoft também desenvolve programas sociais e educacionais voltados à qualificação profissional, como o ConectAI, que pretende capacitar 5 milhões de brasileiros em habilidades de inteligência artificial nos próximos três anos. Em Hortolândia, o projeto inclui parcerias com o Instituto Federal – Polo Hortolândia, abrindo novas perspectivas para estudantes e profissionais locais ingressarem na economia digital*". Disponível em: https://www.hortolandia.sp.gov.br/2025/10/10/hortolandia-entra-no-mapa-global-da-tecnologia-com-reta-final-das-obras-do-data-center-da-microsoft/.

Dito isso, a adequada atuação do controle externo demanda que tais benefícios sejam devidamente explicitados, quantificados e contrastados com os custos e riscos associados aos empreendimentos, especialmente quando se está diante de atividades potencialmente intensivas no consumo de recursos naturais, como água e energia.

Verifica-se, pois, quadro fático de elevada complexidade e relevância, apto a ensejar a atuação dos MPCs e TCs, não apenas sob a ótica da regularidade formal dos atos administrativos, mas, sobretudo, quanto à adequada conformação das políticas públicas envolvidas.

Nesse contexto, impõe-se a atuação do controle externo para assegurar que decisões presentes, ainda que motivadas por objetivos legítimos de desenvolvimento econômico, não resultem em desequilíbrios futuros, sejam eles de natureza fiscal, ambiental ou social, garantindo-se, assim, a devida transparência, planejamento e racionalidade na gestão dos interesses públicos envolvidos.

4 EXIGIBILIDADE DO EIA/RIMA PARA *DATA CENTERS:* CONSTRUÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Somadas as considerações dos tópicos anteriores, na presente seção serão providenciadas considerações sobre a subsunção dos *Data Centers* ao conceito de significativa degradação ambiental, o dever ainda maior de prevenção ou precaução, em cenários de incerteza e risco sistêmico, o risco de subdimensionamento do impacto, a necessidade de critérios normativos para exigência de EIA em empreendimentos digitais intensivos em água e a mais urgente necessidade de adequação do licenciamento de *Data Centers* aos instrumentos de gestão hídrica.

Na análise dos possíveis impactos dos *Data Centers*, de maneira a comprometer a segurança ambiental, climática e hídrica, os *primeiros questionamentos a serem feitos são se estarão voltados à inteligência artificial e à tecnologia de resfriamento a ser adotada*. Quando relacionados à expansão de infraestruturas voltadas à inteligência artificial, cujas características operacionais diferem sensivelmente dos *Data Centers* convencionais, os potenciais riscos ambientais são de maior monta.

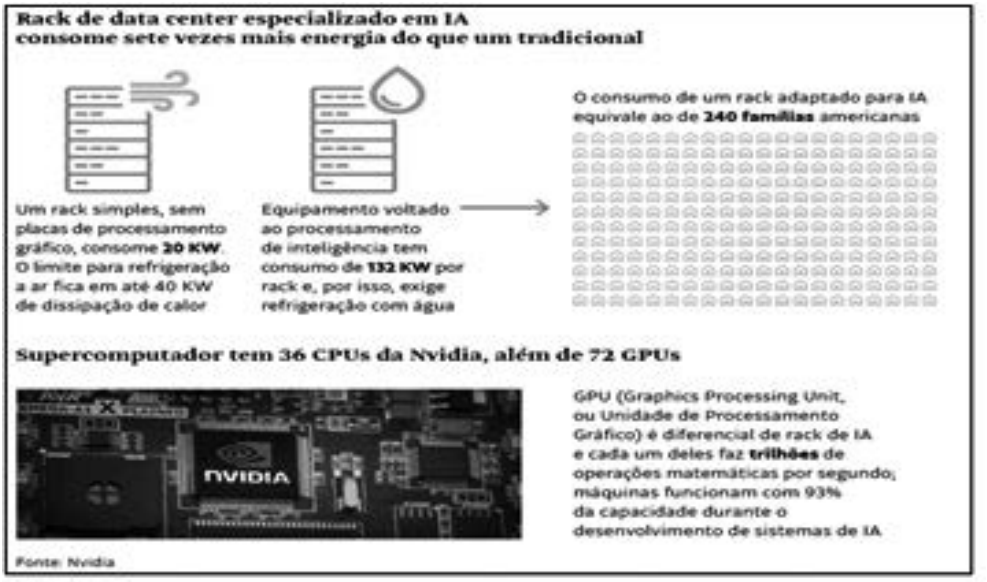
No contexto da inteligência artificial, observa-se uma mudança estrutural relevante: a crescente adoção de servidores acelerados de alto desempenho – como Unidades de Processamento Gráfico (GPUs) – eleva substancialmente a densidade computacional e, consequentemente, o consumo energético por unidade de processamento[26]. Segundo projeções recentes, o consumo de eletricidade desses servidores acelerados tende a crescer a taxas significativamente superiores às dos servidores convencionais, podendo atingir crescimento anual da ordem de 30%, em contraste com cerca de 9% dos sistemas tradicionais[27].

A título de ilustração, segue gráfico (Figura 1) que demonstra essa diferença e parte do impacto:

26 Cf. LI, Pengfei; YANG, Jianyi; ISLAM, Mohammad A. *et al*. Making AI Less "Thirsty". *Communications of the ACM*, v. 68, n. 7, p. 54–61, 2025. Disponível em: https://dl.acm.org/doi/10.1145/3724499. Acesso em: 23 abr. 2026.

27 Fonte: International Energy Agency; Disponível em: https://www.iea.org/reports/energy-and-ai/energy-demand-from-ai. Acesso em: 01 abr. 2026.

Figura 1 – Infográfico sobre consumo de águas por *Data Center* especializado em inteligência artificial



Fonte: Folha de S.Paulo[28].

No caso concreto a ser analisado a seguir, os empreendimentos a serem instalados nos municípios paulistas devem adotar – ao menos em parte relevante de sua operação – sistemas de resfriamento baseados em torres de evaporação[29]. Tal tecnologia implica *consumo intensivo de recursos hídricos*, em razão da perda de água no processo de dissipação térmica, como relata um artigo da *Folha de S.Paulo*[30].

Conforme estimativas constantes da reportagem, o consumo hídrico desses complexos poderia atingir até 3,24 milhões de litros de água por dia, volume equivalente ao abastecimento de aproximadamente 15 mil pessoas, considerando parâmetros de instalações similares no exterior.

Ressalte-se, ainda, que, embora existam tecnologias alternativas de resfriamento com menor impacto hídrico, notadamente baseadas em sistemas

28 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/03/microsoft-traz-tecnologia-antiga-a-data-centers-de-ia-em-sp-com-maior-consumo-de-agua.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa.

29 Os sistemas abertos, também conhecidos como resfriamento evaporativo, baseiam-se na dissipação de calor por meio da evaporação da água, o que implica consumo contínuo e não recuperável desse recurso, na medida em que parte significativa do volume utilizado é perdida no processo. Em contrapartida, os sistemas fechados operam mediante a recirculação de fluidos refrigerantes em circuitos selados, reduzindo substancialmente a necessidade de reposição hídrica, embora, em regra, demandem maior consumo de energia elétrica e investimentos iniciais mais elevados.

30 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/03/microsoft-traz-tecnologia-antiga-a-data-centers-de-ia-em-sp-com-maior-consumo-de-agua.shtml. Acesso em: 31 mar. 2026.

fechados de recirculação, tais soluções possuem maior custo de implementação e maior demanda energética, o que, segundo indicado, tem influenciado a opção por modelos mais baratos e menos eficientes sob o prisma ambiental.

Digno de registro, na análise do potencial dano ambiental do sistema a ser adotado, o Redata, regime especial de tributação para incentivar a instalação de *Data Centers* no Brasil[31], não prevê esse tipo de regime para os *Data Centers* que utilizam esse sistema: "[...] a política do governo Lula de benefício fiscal para Data Centers, que ainda depende de aprovação, exclui os complexos que usam torre de evaporação, como esses da Microsoft no interior de São Paulo, sob justificativa de preservação ambiental"[32].

A exigibilidade de EIA/RIMA, no caso concreto, deriva da configuração material de risco que a combinação de três fatores produz: opção por sistema aberto de alta pegada hídrica direta, localização em bacia com escassez hídrica formalmente declarada, e fragmentação do licenciamento em unidades menores, cuja avaliação isolada não captura o impacto cumulativo (ver item 5, abaixo)[33]. Trata-se de paradigma caracterizado na literatura técnica como transferência espacial de externalidades: a escolha tecnológica concentra o custo ambiental em território específico – a bacia hidrográfica local –, que passa a absorver integralmente a pressão hídrica direta do empreendimento, enquanto os benefícios econômicos e tributários são distribuídos de forma territorialmente difusa[34]. Essa assimetria entre a espacialização dos custos e a dos benefícios é precisamente o que o licenciamento ambiental integrado, ancorado no Art. 225, §1º, IV da CRFB, é normativamente destinado a prevenir.

Do contrário, a empresa responsável – direta ou indiretamente – contrata um maior risco ambiental. Paralelo institucional instrutivo é oferecido pela atividade de mineração: a opção de transferência espacial de externalidades, que concentra o custo ambiental em território específico enquanto os benefícios econômicos são distribuídos para agentes investidores alheios à comunidade afetada, realizada pela Vale, levou às tragédias da mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, em 2019, e da mina do Fundão, em Mariana, em 2015, cuja responsabilização ainda se debate

31 Regime instituído via Medida Provisória nº 1318/2025, perdeu vigência em 25 de fevereiro de 2026.

32 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/03/microsoft-traz-tecnologia-antiga-a-data-centers-de-ia-em-sp-com-maior-consumo-de-agua.shtml. Acesso em: 31 mar. 2026.

33 A quantificação empírica dos benefícios de transição tecnológica para sistemas alternativos, desenvolvida por Análise de Ciclo de Vida (LCA) em *Data Centers hyperscale* pela equipe técnica da Microsoft, demonstra reduções de 15% a 21% em emissões de gases de efeito estufa; de 15% a 20% em demanda energética; e de 31% a 52% em consumo de água azul, quando comparadas tecnologias de placa fria e imersão com resfriamento a ar convencional. Ver: Alissa *et al*. (2025). Registra-se, contudo, limitação metodológica relevante: o estudo foi desenvolvido para o contexto da matriz elétrica norte-americana (*grid* médio de 2021, com 22% de carvão e 38% de gás natural), não sendo diretamente transponível para a matriz brasileira, majoritariamente hidroelétrica. O cotejo com a realidade brasileira ainda é incipiente, destacando-se pesquisa de Brandão e Lins, a qual aponta para a lacuna de dados públicos sobre consumo de energia e de água nas plantas brasileiras. Cf.: Brandão, R.; Lins, L. M. *Data centers no Brasil: mapeamento da infraestrutura digital*. Panorama Setorial da Internet, Ano XVII, n. 4. São Paulo: NIC.br/Cetic.br, dez. 2025. Disponível em: https://cetic.br/pt/publicacao/ano-xvii-n-4-data-centers-no-brasil/.

34 Cf. Mytton (2021) e desenvolvido quantitativamente em Chen e Wemhoff (2023).

em juízo[35]: em ambos os casos, o arranjo regulatório falhou em capturar o impacto cumulativo concentrado sobre o território específico.

Um segundo ponto relevante a ser considerado são as perspectivas do consumo em comparação com a capacidade hídrica. Nesse segundo levantamento, é recomendável à rede de controle mobilizar, de forma cumulativa, os instrumentos normativos de gestão hídrica aplicáveis à região – em particular o enquadramento e as deliberações do comitê de bacia competente; as fontes informativas prospectivas de risco climático, entre as quais se destacam as declarações de escassez hídrica pelos órgãos competentes, e o Sistema Adapta Brasil[36], cujos índices de impacto de estresse hídrico, quando classificados em faixas entre a moderada e a alta, no cenário presente ou futuro, sinalizam ao órgão licenciador a necessidade de incorporar quadros conservadores de disponibilidade hídrica à análise ambiental.

No cenário global, percebe-se um crescimento desenfreado do montante de energia e água que tem sido gasto com a expansão dos *Data Centers* para inteligência artificial, principalmente pelas maiores empresas do ramo. Tal preocupação tem levado investidores e outros agentes interessados a pressionarem as grandes corporações de tecnologia e processamento de dados (*Big Techs*) a serem mais transparentes com relação ao gasto dos recursos naturais, sob pena de interrupção dos projetos, como o exemplo a seguir divulgado pela *IstoÉ*[37]:

> O avanço acelerado da Inteligência Artificial está impondo um limite físico inesperado às Big Techs. Pressionadas por comunidades locais e um grupo crescente de investidores institucionais, Amazon, Microsoft e Google foram forçadas a interromper projetos multibilionários de data centers diante de preocupações com o consumo de água e energia.
> [...] Os data centers norte-americanos usaram quase 1 trilhão de litros de água em 2025, de acordo com dados da empresa de pesquisa de mercado Mordor Intelligence, o que equivale aproximadamente às demandas anuais da cidade de Nova York.
> Embora Meta, Google, Amazon e Microsoft tenham começado a usar resfriamento de circuito fechado em seus data centers, o que exige muito menos água, os dados sobre esse uso variam.
> O relatório ambiental de 2025 da Meta mostra uso de água para os locais que a empresa possui, mas não para os que ela alugou ou que estavam em construção. O uso total aumentou 51%" (grifos nossos).

35 Como se pode ler em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47048439 e https://aesbe.org.br/brasil-tem-88-barragens-do-tipo-a-montante-ou-desconhecido-metade-com-alto-potencial-de-dano-diz-agencia/, acesso em 15/04/2026. O paralelo não é de ordem técnica – torres evaporativas e barragens de rejeitos têm perfis de risco categoricamente distintos, e a última foi formalmente proibida pela Lei nº 14.066/2020 –, mas de ordem institucional.

36 O Sistema Adapta Brasil é uma ferramenta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), operada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Integra dados climáticos, socioeconômicos e ambientais para produção de índices de risco segundo uma metodologia derivada dos Relatórios de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Os índices contemplam aspectos de ameaça, exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa. A plataforma tem natureza de suporte ao planejamento e à decisão, e a acionamos aqui como fonte de informações prospectivas, apta a subsidiar a atuação do controle externo em conjunto com outras fontes de dados.

37 Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/1-trilhao-de-litros-consumo-de-agua-dos-data-centers-acende-alerta-vermelho-amazon-google-e-microsoft-recuam.

Uma *terceira etapa* na necessária averiguação será a *avaliação da compatibilidade do monitoramento realizado pelos órgãos ambientais* competentes. Uma vez demonstrados os potenciais impactos ambientais, com ênfase na insegurança hídrica, necessariamente deverá constatar-se licenciamento, e não apenas licenciamento em modalidade simplificada.

Ademais, há que se ter cautela quanto à possibilidade de fracionamento dos pedidos de licenciamento, com potencial objetivo de evitar a submissão do empreendimento a uma análise ambiental mais abrangente.

Quando possível verificar que o empreendimento a ser instalado possui características operacionais que envolvam elevado consumo de energia elétrica, uso intensivo de recursos hídricos e necessidade de intervenções físicas relevantes na área de instalação e modalidade de licenciamento, o que é mais grave ainda, os TCs e MPCs deverão atuar nos termos e limites de suas atribuições, conjuntamente com instituições parceiras sempre que necessário.

A ausência de avaliação conjunta dos impactos pode comprometer a adequada identificação de efeitos cumulativos e sinérgicos, especialmente em um projeto que envolve uso intensivo de recursos naturais e alterações significativas no meio físico, impedindo uma compreensão completa das consequências ambientais decorrentes de sua instalação e operação.

Sob o *prisma jurídico*, como já mencionado, os normativos constitucionais e infraconstitucionais passíveis de aplicação às instalações de *Data Centers* são significativos e já dão suporte à atuação da rede de controle em seu mister de atuação e monitoramento, o que não impede que sejam providenciados maiores detalhamentos até mesmo para fins didáticos. Endossando as afirmações no sentido da análise de riscos, a seguir, de maneira a complementar, *uma analogia com o regime de avaliação atuarial de riscos previdenciários*.

Em consonância com a ideia já adotada em outros locais do mundo, a problemática ora analisada também pode ser compreendida sob uma perspectiva estrutural de gestão e avaliação dinâmica de riscos, a partir de analogia com o regime de avaliação atuarial adotado no âmbito dos regimes de previdência social.

Com efeito, no campo previdenciário, a apuração do equilíbrio financeiro e atuarial não se esgota em análise pontual ou estática, sendo, ao contrário, objeto de monitoramento contínuo e periódico, com base em projeções de longo prazo que consideram variáveis dinâmicas, tais como evolução demográfica, comportamento econômico, regularidade de aportes e alterações normativas.

Assim, a identificação de déficits atuariais impõe não somente o reconhecimento de insuficiências presentes, mas, sobretudo, a adoção de medidas corretivas e preventivas destinadas a evitar a formação de passivos insustentáveis no futuro.

A título de exemplo, o Manual de Previdência do TCE/SP[38] (que, por sua vez, se baseia principalmente na Portaria MTP nº 1.467/2022), define que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deve garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial, e o cálculo para esse objetivo deve considerar o constante monitoramento de variáveis como: ‘valor dos benefícios a conceder’; ‘indexadores inflacionários’; ‘índice médio de evolução salarial’; e ‘tábua de sobrevivência conforme índices de mortalidade’.

38 Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Previd%C3%AAncia.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

Transposta essa lógica para a seara ambiental – especialmente no que concerne à implantação de empreendimentos intensivos em consumo de água e energia –, revela-se pertinente a construção de uma abordagem análoga, fundada na ideia de "déficit atuarial ambiental", compreendido como o descompasso entre a disponibilidade sustentável de recursos naturais e a demanda projetada ao longo do tempo.

Nessa perspectiva, a análise ambiental não deve ser compreendida como ato estático ou exauriente, mas como processo dinâmico de gestão de riscos, que demanda avaliação prévia e acompanhamento concomitante das condicionantes impostas, com base em dados empíricos atualizados e em projeções realistas de cenários futuros.

Tal abordagem implica reconhecer, por exemplo, a necessidade de: *i)* revisão periódica das premissas adotadas nos estudos ambientais, especialmente no que se refere à disponibilidade hídrica e à intensidade de uso dos recursos; *ii)* monitoramento contínuo da efetividade das medidas mitigatórias e das tecnologias empregadas; *iii)* reavaliação das condicionantes ambientais à luz de fatores supervenientes, como variações climáticas, aumento da demanda regional e ocorrência de eventos críticos (ex.: fenômenos como *El Ñino* e *La Ñina*); e *iv)* adoção de margens de segurança compatíveis com o grau de incerteza inerente às projeções de longo prazo.

Aliás, o Art. 30, Inciso VII, da Lei Federal nº 15.190/2025 expressamente prevê que todo EIA deve gerar um correlato RIMA, do qual constem, entre outros conteúdos mínimos obrigatórios, "*programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais da atividade ou do empreendimento*".

A ideia de avaliação dinâmica e contínua da margem de risco, amplamente utilizada nos cálculos atuariais, mostra-se particularmente relevante nesse contexto, na medida em que recomenda a incorporação de cenários conservadores e a consideração de desvios adversos em relação às estimativas iniciais, evitando a subavaliação de impactos e a transferência de ônus às gerações futuras.

Com efeito, assim como no âmbito previdenciário não se admite a condução de políticas públicas com base em premissas excessivamente otimistas ou descoladas da realidade, também na seara ambiental impõe-se cautela na autorização de empreendimentos cujo funcionamento dependa de recursos naturais finitos e sujeitos à variabilidade significativa.

No caso específico dos *Data Centers* voltados à inteligência artificial, essa necessidade se intensifica, tendo em vista a elevada intensidade de consumo de água e energia, bem como o caráter expansivo dessas infraestruturas, cujos impactos tendem a se ampliar ao longo do tempo.

Destarte, revela-se imprescindível que os processos de licenciamento e fiscalização incorporem metodologias de análise prospectiva e de monitoramento contínuo, aptas a capturar a dinâmica dos riscos envolvidos e a permitir a adoção tempestiva de medidas corretivas, evitando, assim, a consolidação de desequilíbrios de difícil reversão.

Demonstrado que a avaliação prévia do impacto ambiental da instalação de *Data Centers* é um dever constitucional, com previsões legais infraconstitucionais e em

normativos internacionais, a serem cumpridos e levados em consideração (mesmo que a partir de *soft law*, quanto às diretrizes internacionais) pelos gestores, assim como monitorados pelos órgãos de controle, por se tratarem de empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental relevante, que, entre outros impactos, enseja consumo intensivo de água, passa-se à contextualização da pesquisa de maneira aplicada e com potencial de causar impacto significativo na sociedade, com reflexos inclusive na qualidade de vida das gerações futuras.

5 CASO DOS *DATA CENTERS* DA MICROSOFT NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

O presente tópico visa a análise e a aplicação prática dos resultados parciais da pesquisa no caso dos *Data Centers* da Microsoft na região metropolitana de Campinas, com contextualização dos empreendimentos nos municípios de Hortolândia e Sumaré. As considerações teóricas apresentadas nas seções anteriores serão contextualizadas, aplicáveis, portanto, a um caso concreto, de maneira a confirmar a importância do controle externo e a indução de padrões adequados de avaliação ambiental.

A situação fática chegou ao conhecimento do MPC por meio de reportagem veiculada pelo jornal *Folha de S.Paulo*[39] sobre a instalação de complexos de *Data Center* de grande porte no interior do estado de São Paulo, notadamente nos municípios de Hortolândia e Sumaré, destinados ao suporte de serviços de computação em nuvem e inteligência artificial.

Paralelamente, informações institucionais divulgadas pela própria Administração Municipal de Hortolândia corroboraram a materialidade e a dimensão dos empreendimentos. Em publicação oficial[40], o município noticiou que o *Data Center* integra projeto global da empresa Microsoft voltado à expansão de infraestrutura de nuvem e inteligência artificial, compreendendo três grandes complexos no Brasil – dois em Hortolândia e um em Sumaré –, todos em estágio avançado de implantação, com início das obras em janeiro de 2024 e previsão de conclusão entre o final de 2025 e o início de 2026. No mesmo sentido, comunicações institucionais da empresa responsável pela construção[41,42] e de veículos de imprensa regional indicaram a consolidação de Sumaré e Hortolândia como núcleos de infraestrutura digital de grande escala, com projetos interligados e capacidade significativa de expansão operacional.

Como referido anteriormente, quando da instalação de *Data Centers*, dever-se-ão em primeiro plano, serem analisadas as características operacionais. No caso em estudo, são voltadas à inteligência artificial, portanto com maior potencial de impacto ambiental.

39 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/03/microsoft-traz-tecnologia-antiga-a-data-centers-de-ia-em-sp-com-maior-consumo-de-agua.shtml. Acesso em: 31 mar. 2026.

40 Disponível em: https://www.hortolandia.sp.gov.br/2025/10/10/hortolandia-entra-no-mapa-global-da-tecnologia-com-reta-final-das-obras-do-data-center-da-microsoft/. Acesso em: 31 mar. 2026.

41 Disponível em: https://local.microsoft.com/br/blog/sumare-east-datacenter-construction-update/. Acesso em: 31 mar. 2026.

42 Disponível em: Datacenters da Microsoft no Brasil. Acesso em: 13 abr. 2026.

Os complexos de *Data Centers* a serem instalados no estado de São Paulo são baseados no sistema aberto (torres de evaporação), que, apesar de terem um menor custo de implementação, são de uma tecnologia mais antiga e necessitam de mais recursos hídricos[43].

No *segundo checklist* recomendável, nos termos desenvolvidos nos tópicos anteriores, será nodal a avaliação de potencial subestimação do consumo e do risco sistêmico de estresse hídrico no estado de São Paulo. No caso de São Paulo, quanto ao modelo adotado nos complexos de *Data Centers*, com resfriamento evaporativo (modelo aberto – com maior perda de recursos hídricos), nos termos das justificativas apresentadas pela empresa responsável, a tendência de elevação de consumo ocorreria apenas quando a temperatura ultrapassasse 29.4ºC, ou seja, em sua avaliação, em somente 10% do tempo de operação.

No entanto, levantamento técnico realizado por centro de pesquisa climatológica da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)[44] indica que, historicamente, as temperaturas locais superam esse limiar em aproximadamente 44% dos dias (e não apenas 10%, como defende a Microsoft), com tendência de elevação em razão das mudanças climáticas, o que sugere subestimação relevante do efetivo consumo hídrico, senão vejamos:

Um levantamento feito pelo Cepagri (Centro de Pesquisas Meteorológicas e Climáticas Aplicadas à Agricultura) da Unicamp, a pedido da reportagem, mostra que a temperatura máxima diária ultrapassou os 29,4 graus celsius em 44,48% dos dias monitorados nos últimos 30 anos.

> ‘Com as mudanças climáticas, temos perspectiva de que esse número vá aumentar, com um maior número de dias quentes por ano. Os anos mais recentes têm apresentado dias mais quentes mesmo em anos de La Niña, quando a tendência é temperaturas mais brandas’, diz o coordenador do Cepragri, Bruno Kabke Bainy.
>
> O pesquisador aponta que as temperaturas médias na região de Campinas são mais altas do que na Virginia. Por isso, as torres de evaporação que consomem água devem ficar ativas por mais tempo (grifos nossos).

No cenário estadual imediatamente anterior à implantação dos empreendimentos, a autoridade paulista de recursos hídricos (SP-Águas) formalizou o reconhecimento da insegurança hídrica em bases institucionais. Em 23 de setembro de 2025, o Conselho Diretor da SP-Águas aprovou, na mesma sessão, três atos articulados: a Deliberação nº 10/2025, que institui o Protocolo de Escassez Hídrica como experimento regulatório de 24 meses, com cinco

43 Registre-se, por pertinência ao exercício do controle externo, que a própria equipe técnica da empresa responsável pelos empreendimentos publicou, em abril de 2025, estudo de análise de ciclo de vida em *Data Centers hyperscale* demonstrando que a transição de resfriamento a ar convencional para tecnologias alternativas (placa fria e imersão) reduz o consumo de água azul entre 31% e 52% por núcleo virtual por ano (Alissa *et al*., 2025). A existência de evidência quantitativa *peer-reviewed* produzida pela própria empresa sobre alternativas tecnológicas menos intensivas em água constitui elemento relevante para a avaliação do controle externo sobre a justificativa técnica da escolha adotada em bacia com escassez hídrica formalmente declarada.

44 *Idem*.

estágios de disponibilidade hídrica e respectivas medidas de contingência[45]; a Deliberação nº 11/2025, que declara escassez hídrica quantitativa na bacia do Alto Tietê (UGRHI-06); e a Deliberação nº 12/2025, que declara escassez hídrica quantitativa na porção paulista da bacia do Rio Piracicaba. As medidas autorizadas pela declaração incluem, nos termos do Art. 10 da Deliberação nº 10/2025, a suspensão de novas outorgas de captação subterrânea para usos não prioritários e a redução de vazões outorgadas para todos os setores, exceto consumo humano e dessedentação animal[46].

Os empreendimentos objetos deste estudo situam-se no interior da bacia alcançada pela Deliberação nº 12/2025. Sumaré e Hortolândia são drenados pelo Ribeirão Quilombo, curso d'água com cerca de 54,7 km que nasce em Campinas, atravessa Sumaré, Nova Odessa e Paulínia, e deságua no Rio Piracicaba, em Americana[47]. O Ribeirão Quilombo é, portanto, afluente direto do Rio Piracicaba, cuja porção paulista teve formalmente declarada a escassez hídrica quantitativa no momento imediatamente anterior à conclusão das obras anunciadas. A bacia, além disso, integra em sua cabeceira o Sistema Cantareira, maior sistema produtor do estado de São Paulo, responsável, juntamente com o Alto Tietê, por aproximadamente 80% da capacidade de reservação do Sistema Integrado Metropolitano (SIM), que abastece a Região Metropolitana de São Paulo[48].

Nesse contexto, a afirmação veiculada pela concessionária de abastecimento, segundo a qual não haveria "risco imediato ao fornecimento de água" decorrente dos novos empreendimentos de *Data Center*, não pode ser lida isoladamente: a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) opera, no período de interesse, sob regime excepcional de gestão de déficit hídrico, o que impõe aos órgãos de fiscalização – e aos órgãos de controle externo – exame crítico acerca da base técnica utilizada para excluir a demanda adicional do cálculo de risco.

A esse quadro normativamente qualificado soma-se a projeção prospectiva de risco. Segundo o Sistema Adapta Brasil, os municípios de Sumaré e Hortolândia apresentam índices de risco de impacto de estresse hídrico classificados em faixas moderada a alta no cenário presente, com agravamento projetado para os cenários de 2030.

Considerando os demais municípios da região – como Campinas, Jundiaí e

45 SP-ÁGUAS. Deliberação nº 10, de 23 de setembro de 2025. Estabelece Experimento Regulatório para implementação do Protocolo de Escassez Hídrica no âmbito das bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.spaguas.sp.gov.br/site/wp-content/uploads/2025/09/Deliberacao-SP-Aguas-N-10.pdf.

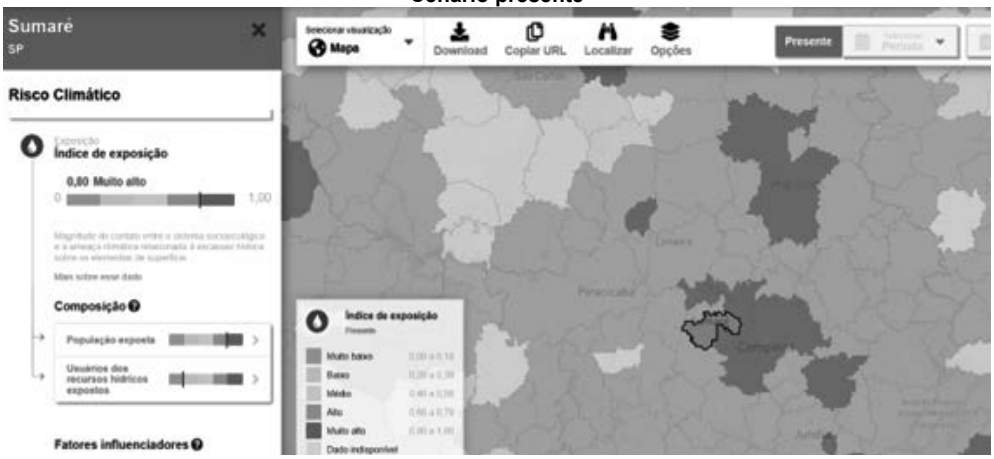
46 SP-ÁGUAS. Deliberação nº 11, de 23 de setembro de 2025 e Deliberação nº 12, de 23 de setembro de 2025. Disponíveis em: https://www.spaguas.sp.gov.br/site/situacaohidrica/.

47 Stenico, F. Lahóz, F.C.C.; Botion, M.C. Projeto de Revitalização da Sub-Bacia do Ribeirão Quilombo - Bacias PCJ. Disponível em: https://anais.abrhidro.org.br/job.php?Job=14724.

48 SP-ÁGUAS; ARSESP. Boletim do Comitê de Integração das Agências para Segurança Hídrica, nº 5, período 09–15/10/2025. Disponível em: https://salasituacaosp.spaguas.sp.gov.br/sssp/upBoletimIntegrado/Boletim-N5-09-10-25-a-15-10-25_V2-1.pdf. Conforme o Boletim, em 22 de agosto de 2025, a SP-Águas identificou déficit de 8,23 m³/s no SIM, o que motivou a determinação, pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), de aplicação de Gestão de Demanda Noturna (GDN) pela SABESP a partir de 27 de agosto, posteriormente ampliada para dez horas diárias em 19 de setembro.

Piracicaba –, identifica-se uma projeção de alto risco, tracionada por indicadores de exposição (magnitude do contato entre o sistema socioecológico e a ameaça climática relacionada à escassez hídrica sobre os elementos de superfície) e de ameaça climática (variações na disponibilidade de água em função da escassez hídrica, resultante da interação entre o sistema hidrológico e a variabilidade climática), como ilustram os gráficos a seguir:

Figura 2 – Índice de exposição socioeconômica ao risco climático para o município de Sumaré. Cenário presente



Fonte: AdaptaBrasil. Consulta em: 10 abr. 2026.

Figura 3 – Composição do índice de risco de impacto do estresse hídrico para o município de Sumaré. Cenário presente

Fonte: AdaptaBrasil. Consulta em: 10 abr. 2026.

Figura 4 – Índice de risco de impacto do estresse hídrico no município de Sumaré e região. Cenário otimista para 2030

Fonte: AdaptaBrasil. Consulta em: 10 abr. 2026.

A convergência entre (i) ato normativo de declaração de escassez na bacia do empreendimento; (ii) regime operacional de gestão de déficit na principal concessionária de abastecimento; e (iii) indicadores prospectivos de agravamento compõe feixe probatório que, pelo seu conjunto, afasta o juízo de impacto hídrico desprezível e exige a realização de estudo prévio integrado. Tais elementos indicam que os impactos associados ao projeto não se restringem aos municípios de instalação, alcançando dimensões mais amplas, especialmente em razão da pressão sobre infraestrutura regional de energia e água, bem como das alterações físicas promovidas no território.

Nesse sentido, o MPC, na representação que contextualiza o presente estudo, realizou pesquisa nos portais da transparência dos municípios de Sumaré e Hortolândia, bem como no *site* da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), com vistas a identificar os registros de autorizações e licenças relacionadas ao empreendimento. Com efeito, verificou-se a existência de licenças fragmentadas de supressão de vegetação, execução de terraplanagem e manejo/remoção de resíduos, conforme dados compilados a seguir:

Tabela 1 – Licenciamentos ambientais aprovados para os empreendimentos

Nº do processo	Órgão responsável	Tipo de ato	Descrição
34100722	CETESB	Solicitação de parecer técnico	Solicita manifestação da CETESB, para instalação de Centro de Processamento de Dados (*Data Center*), com previsão de **instalação de 21 (vinte e um) geradores de energia elétrica**, sendo que cada gerador possuirá um tanque de diesel, sendo 20 tanques com capacidade de 30 m³ e 1 tanque com capacidade de 5 m³.

34006435	CETESB	Certidão de movimentação de resíduos de interesse ambiental	Estações de transferência de resíduos perigosos, responsáveis pelo ar.
34100755	CETESB	Solicitação de Parecer Técnico	Parecer Técnico por meio do qual o interessado solicita manifestação da CETESB, para instalação de Centro de Processamento de Dados (*Data Center*), com previsão de instalação de 39 (trinta e nove) geradores de energia elétrica, sendo que cada gerador possuirá um tanque de diesel, **sendo 36 tanques com capacidade de 30 m³ e 3 tanques com capacidade de 9,6 m³**.
65.989/2024	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para intervenção em Área de Preservação Permanente (APP)	Autorização para intervenção de **125,50m² em APP,** para implantação da rede de drenagem do *Data Center* (CPQ7 – *Off-site*).
67.762/2024 (325)	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para supressão de exemplares arbóreos	Autorização para supressão de 20 exemplares arbóreos, 19 nativos e 1 exótico invasor, e **supressão de 841,97m² de vegetação em estágio inicial**.
67.762/2024 (325-A)	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para supressão de exemplares arbóreos	Autorização para supressão de 20 exemplares arbóreos, 19 nativos e 1 exótico invasor, e **supressão de 841,97m² de vegetação em estágio inicial**.
45.958/2023	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para supressão de exemplares arbóreos	Autorização para **supressão de 39 exemplares arbóreos isolados**, sendo 34 nativos e 5 exóticos, para implantação de *Data Center* com subestação e linha de transmissão.
61.835/2024	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para supressão de exemplares arbóreos	Autorização para supressão de **45 exemplares arbóreos** isolados nativos, intervenção de **421,20m² em APP**, **supressão de 814,50 m² de vegetação secundária** em estágio inicial de regeneração, para **implantação de viário e das tubulações** de água, esgoto e drenagem pluvial referente à implantação de *Data Center*.
100716/2025	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para supressão de exemplares arbóreos	Autorização para supressão de 9 exemplares arbóreos, 8 nativos e 1 exóticos – "**visam garantir o controle de acesso e a segurança patrimonial do *Data Center"***.

92.027/2025	Prefeitura de Hortolândia	Autorização para supressão de exemplares arbóreos	Autorização para supressão de 33 exemplares arbóreos, 7 nativos, 10 exóticos e 16 exóticos invasores (**APP**).

Fonte: elaborada pelos autores (2026).

Nota-se, dessa forma, que até o presente momento não se identificou, nas bases consultadas, registro de licenciamento ambiental abrangente do empreendimento como um todo, tampouco de estudo prévio que avalie de forma integrada os impactos decorrentes da implantação e operação dos *Data Centers*. A análise conjunta desses registros evidencia que as intervenções vêm sendo tratadas de forma dissociada, sem que se observe, até aqui, uma avaliação global dos impactos do empreendimento.

Registre-se, por oportuno, que os resultados foram encontrados com dois Cadastros Nacionais da Pessoa Jurídica (CNPJs) distintos, aparentemente relativos ao mesmo grupo empresarial responsável pela instalação dos *Data Centers*: Microsoft do Brasil (CNPJ: 04.712.500/0001-07) e Microsoft 272945 Brasil Ltda. (CNPJ: 52.004.807/0003-68).

Esse cenário suscita preocupação quanto à possibilidade de que a segregação das intervenções não decorra apenas de uma organização administrativa das etapas do projeto, mas configure, em tese, estratégia de fracionamento dos pedidos de licenciamento, com potencial objetivo de evitar a submissão do empreendimento a uma análise ambiental mais abrangente.

Tal hipótese ganha relevância diante da natureza integrada das intervenções identificadas, que, embora formalmente autônomas, mostram-se materialmente interdependentes e funcionalmente vinculadas à implantação de um único empreendimento.

Dessa forma, a inexistência, até o momento, de evidência de estudo prévio de impacto ambiental e de avaliação integrada do uso de recursos hídricos reforça a necessidade de apuração mais aprofundada quanto à regularidade do processo de licenciamento adotado, considerando as características e a magnitude do empreendimento em questão.

Na representação em estudo, nos termos do Art. 71, IX, da CRFB, de maneira a inspirar outros Ministérios Públicos, sobretudo os MPCs, postularam-se ações de monitoramento quanto ao licenciamento ambiental e recursos hídricos, quanto à tecnologia de resfriamento e consumo de água, e quanto à perspectiva de energia e impacto sistêmico, indicativos do necessário sopesamento dos incentivos fiscais e contrapartidas, e possibilidades de atuações da rede de controle detalhadas na síntese conclusiva da presente pesquisa, a seguir apresentada.

6 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS E RECOMENDAÇÕES

A legitimidade de atuação dos TCs e MPCs no controle preventivo, de maneira a evitar irregularidades ambientais em licenciamentos, no presente recorte de análise específica da instalação de *Data Centers*, encontra amparo constitucional (tanto da previsão das missões institucionais de dois órgãos constitucionais e essenciais – TC e MPC –, mediante confirmação, inclusive pela PEC da Essencialidade, como dos instrumentos previstos no Inc. IV do § 1º do Art. 225 da CRFB), e legal, mediante interpretação tópico-sistemática, que perpassa pela Lei nº 15.190/25, em necessária leitura conjunta com a Lei nº 9.433/97 e os normativos interligados à temática ambiental e às mudanças climáticas.

As argumentações apresentadas na defesa da legitimidade de atuação dos TCs e MPCs também encontram respaldo em vários dos princípios constitucionais de Direito Ambiental e Direito Climático, parcialmente detalhados no texto, nesta síntese conclusiva. Destacamos o princípio da sustentabilidade (verdadeiro dever constitucional ao qual estão vinculados todos os gestores e órgãos de controle), interligado ao princípio da solidariedade intra e intergeracional; ao princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador (que engloba os pagamentos por serviços ambientais); ao princípio da função ambiental ou ecológica da propriedade; ao princípio da participação pública (nos trâmites dos licenciamentos ambientais, quando cumpridos); e aos princípios da prevenção e da precaução.

O tema central abordado no presente estudo é bastante recente, portanto encontra-se em desenvolvimento. Retomando-se as questões principais e na linha dos requerimentos constantes no caso concreto apresentado, subdividem-se perspectivas de ações dos gestores e rede de controle em cinco principais tópicos:

> *i. recomendações quanto ao licenciamento ambiental e aos recursos hídricos:* esclarecimento sobre a existência ou não de processos de licenciamento ambiental do empreendimento de *Data Centers* que se pretende instalar e, caso existam, o seu teor integral; indicação dos estudos técnicos que embasaram a avaliação de disponibilidade hídrica, inclusive em cenários prospectivos; demonstração de eventual outorga de uso de recursos hídricos e sua compatibilidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos;
>
> *ii. recomendações quanto à tecnologia de resfriamento e consumo de água:* especificação das tecnologias de resfriamento adotadas nos *Data Centers* a serem instalados (especialmente se com uso de torres evaporativas); demonstração de eventual análise comparativa com tecnologias alternativas de menor consumo hídrico; estimativa de consumo de água em diferentes cenários operacionais, especialmente em períodos de alta temperatura; esclarecimento sobre a metodologia utilizada para estimar o percentual de uso de sistemas evaporativos;
>
> *iii. recomendações sob a perspectiva de energia e impacto sistêmico:* estimativa de consumo energético dos empreendimentos, inclusive em cenário de expansão; avaliação de impactos sobre a infraestrutura energética local e regional; indicação das premissas adotadas nos estudos energéticos, com explicitação dos parâmetros utilizados (crescimento da demanda, intensificação

> do uso de inteligência artificial, entre outros), bem como da existência de previsão de revisão periódica dessas premissas; informação acerca da realização de análises de sensibilidade ou cenários alternativos, especialmente considerando condições adversas, como picos de consumo simultâneos e eventos climáticos extremos; indicação da existência de plano de monitoramento contínuo do consumo energético efetivo, com comparação periódica entre valores projetados e realizados;
>
> *iv. recomendações quanto aos incentivos fiscais e às contrapartidas:* informação sobre eventual concessão de benefícios fiscais, diretos ou indiretos; indicação das contrapartidas assumidas pelas empresas, com a quantificação dos benefícios esperados (empregos, investimentos, arrecadação, infraestrutura etc.); demonstração de eventual vinculação dessas contrapartidas à mitigação de impactos ambientais e urbanos;
>
> *v. adicionalmente*, *é recomendável sindicabilidade da sustentabilidade multidimensional* para: analisar a adequação dos processos de licenciamento; avaliar a compatibilidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos; verificar eventual renúncia de receita sem atendimento aos requisitos legais; examinar a proporcionalidade entre benefícios concedidos e contrapartidas obtidas e avaliar riscos de comprometimento futuro da segurança hídrica e energética (inclusive sob a perspectiva de planejamento de longo prazo).

Registre-se, como limite analítico, que a literatura técnica que embasou este estudo, referente aos impactos ambientais e energéticos de *Data Centers*, foi integralmente desenvolvida em contextos geográficos distintos do brasileiro, países em cujas matrizes elétricas predomina a geração termelétrica. Os parâmetros quantitativos específicos (faixas de WUE, percentuais de economia energética, curvas de compensação) não devem ser transpostos diretamente ao caso brasileiro sem adaptação metodológica. A ausência de estudos equivalentes para o contexto nacional nos parece linha de pesquisa futura relevante, tanto para o aprimoramento do controle ambiental quanto para a capacidade institucional de avaliação prévia no sistema brasileiro de licenciamento. Por essa razão, ainda mais relevante nos parece ser devido ao cuidado, que apenas os EIAs proporcionam, com a concessão de licenças para a instalação de *Data Centers*.

A pesquisa em desenvolvimento também terá aplicabilidade e impacto na sociedade mediante estudos em elaboração, como minuta de nota técnica a ser submetida ao crivo das principais associações da rede de controle e, se aprovada, na sequência, compartilhada com os 33 TCs do Brasil. O controle externo do Brasil, por intermédio de seus Comitês e Comissões de Sustentabilidade e Grupos Temáticos interligados às temáticas de Direito Ambiental e Direito Climático, tem elaborado notas recomendatórias conjuntas (*v.g. Notas Recomendatórias Conjuntas nº 01, 04/2024 e 01/2025*), e a temática do licenciamento ambiental, seus recentes normativos e *cases* interligados a *Data Centers,* por certo, deverão estar em pauta, sobretudo em tempos de emergências climáticas.

REFERÊNCIAS

ALISSA, Husam *et al*. Using life cycle assessment to drive innovation for sustainable cool clouds. **Nature** [*s. l.*], v. 641, p. 331-338, 30 abr. 2025. DOI: 10.1038/s41586-025-08832-3. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41586-025-08832-3. Acesso em: 23 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON e AMPCON nº 01/2024**. 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 Instituto Rui Barbosa – IRB. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/2024-01-Nota-Recomendatoria-Conjunta.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-AUDICON 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, a fim de assegurar a eficiência administrativa e controle externo efetivo pelos tribunais de contas estaduais, distritais e municipais. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024-1.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

BOSSELMANN, Klaus. **The principle of sustainability**. Transforming Law and governance. Farnham: Ashgate, 2008.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **AdaptaBrasil MCTI**. Brasília, 2026. Disponível em: https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/. Acesso em: 10 abr. 2026.

CHEN, Li; WEMHOFF, Aaron P. The sustainability benefits of economization in data centers containing chilled water systems. **Resources, Conservation & Recycling**, [*s. l.*], v. 196, 107053, set. 2023. DOI: 10.1016/j.resconrec.2023.107053.

CUNDA, Daniela Zago G. 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**. Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 151-166.

CUNDA, Daniela Zago G. da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia

Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/QxDGdxQNZYK2JQA Acesso em: 26 dez. 2025.

CUNDA, Daniela Zago G. 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 C. P (org). **Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade:** Governança e Controle no Enfrentamento das Mudanças Climáticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/ Acesso em: 19 dez. 2025.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021.

JIN, Yifan; BAI, Xuehui; XU, Xing; MI, Ruixue; LI, Zhen. Climate zones for the application of water-side economizer in a data center cooling system. **Applied Thermal Engineering**, [*s. l.*], v. 250, 123450, ago. 2024. DOI: 10.1016/j.applthermaleng.2024.123450.

JONAS, Hans. **O Princípio da responsabilidade***:* ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2006.

KARIMI, Leila; SHINH, Reema; LAISURE-POOL, Colin; GREEN, Michael; YACUEL, Leeann; ASHBY, Jamie; HICKENBOTTOM, Kerri L. Energy and water dynamics in data center cooling: Insights from a modeling study in hot-arid climates. **Applied Thermal Engineering**, [*s. l.*], v. 276, 126802, out. 2025. DOI: 10.1016/j.applthermaleng.2025.126802.

LEI, Nuoa; MASANET, Eric. Climate- and technology-specific PUE and WUE estimations for U.S. data centers using a hybrid statistical and thermodynamics-based approach. **Resources, Conservation & Recycling**, [*s. l.*], v. 182, 106323, jul. 2022. DOI: 10.1016/j.resconrec.2022.106323.

LI, Pengfei; YANG, Jianyi; ISLAM, Mohammad A.; *et al*. Making AI Less “Thirsty”. **Communications of the ACM**, v. 68, n. 7, p. 54-61, 2025. Disponível em: https://dl.acm.org/doi/10.1145/3724499. Acesso em: 23 abr. 2026.

MYTTON, David. Data centre water consumption. **npj Clean Water**, [*s. l.*], v. 4, n. 1, artigo 11, 15 fev. 2021. DOI: 10.1038/s41545-021-00101-w. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41545-021-00101-w. Acesso em: 23 abr. 2026.

PINTO, Élida Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

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, 2023.

SIDDIK, Md Abu Bakar; SHEHABI, Arman; MARSTON, Landon T. The environmental footprint of data centers in the United States. **Environmental Research Letters**, [*s. l.*], v. 16, n. 6, 064017, 2021. DOI: 10.1088/1748-9326/abfba1.

O PROTAGONISMO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA: A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

THE PROTAGONISM OF THE COURTS OF ACCOUNTS REGARDING THE TAX REFORM: THE ROLE OF EXTERNAL CONTROL IN PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Domingos Augusto Taufner[1]
Karina Ramos Travaglia[2]

Resumo: A gestão fiscal responsável relaciona-se com o equilíbrio entre receitas e despesas, sendo essencial para a sustentabilidade do Estado e para a garantia de políticas públicas à sociedade. Quanto às receitas, a principal fonte é a decorrente dos tributos. Ocorre que a complexidade do sistema tributário brasileiro representa um entrave ao seu desenvolvimento. A reforma tributária surge com o propósito de simplificar o modelo de tributação e com potencial para corrigir a desigualdade na distribuição das receitas entre os entes federados. A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) representa um avanço neste processo, ao unificar tributos e padronizar regras. A atuação do Comitê Gestor do IBS visa garantir a administração integrada do IBS entre os entes, cabendo aos Tribunais de Contas, constitucionalmente, exercerem, de forma colegiada, o controle externo do Comitê. Como objetivo, este artigo apresenta a atuação dos Tribunais de Contas no contexto da reforma tributária, a qual alinhada aos princípios da boa governança, tende a induzir a um sistema tributário mais eficiente em atendimento às necessidades do país.

Palavras-chave: gestão fiscal; sustentabilidade; políticas públicas; reforma tributária; Tribunais de Contas.

Abstract: Responsible fiscal management, which requires a balance between revenues and expenditures, is essential to ensuring the State's sustainability and the delivery of public policies. While taxation is the

1 Conselheiro Corregedor do TCE/ES. Formado em Direto, pós-graduado em Direito Tributário e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais. Foi auditor fiscal da Prefeitura Municipal de Vitória (ES) no período de 1986-2010.

2 Auditora de Controle Externo e Coordenadora da Corregedoria do TCE/ES. Formada em Ciências Contábeis, pós-graduada em Direito Tributário. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Espírito Santo.

primary source of revenue, the complexity of the Brazilian tax system remains a significant obstacle to development. Tax reform emerges to simplify this model and potentially correct inequalities in revenue distribution among federative entities. In this context, the establishment of the Goods and Services Tax (IBS) represents a breakthrough by unifying taxes and standardizing rules. While the IBS Management Committee ensures the integrated administration of the tax, the Courts of Accounts are constitutionally mandated to exercise collective external oversight over it. Accordingly, this article aims to present the role of the Courts of Accounts within the tax reform framework, which, when aligned with good governance principles, tends to foster a more efficient system capable of meeting the country's needs.

Keywords: fiscal management; sustainability; public policies; tax reform; Courts of Auditors.

1 INTRODUÇÃO

O sistema brasileiro de tributação sobre o consumo que vigorava antes da implantação da reforma tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, foi construído em 1965. Cercado de complexidade e insegurança jurídica, o modelo tornou-se cada vez mais prejudicial ao desenvolvimento econômico brasileiro. Empresários, sociedade e gestores públicos demandavam uma reforma capaz de simplificar o sistema e alavancar a competitividade, a produtividade e a eficiência da economia nacional.

Nesse contexto, nasce a reforma tributária do consumo que tem como objetivo tornar o sistema tributário mais justo, reduzindo desigualdades sociais e regionais, simplificando a tributação, assegurando transparência e provendo maior cidadania fiscal.

Como principal mudança promovida pelo novo sistema de tributação, destaca-se a adoção do princípio do destino como base para a tributação do consumo, ou seja, a arrecadação dos tributos sobre bens e serviços será direcionada ao ente federativo no qual se encontra o consumidor final, e não mais ao local do estabelecimento do prestador ou remetente.

O processo de transição para este novo modelo é complexo, exigindo adaptações tanto por parte dos contribuintes quanto alterações institucionais, operacionais e de pessoal às estruturas fazendárias estaduais e municipais. Essa preparação é crucial diante deste momento transformador, pois, com as mudanças trazidas pela reforma tributária foi estabelecido que em substituição ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ao Imposto Sobre Serviços (ISS), em que os entes exercem competências autônomas para legislar, arrecadar e fiscalizar, foi instituído o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que terá uma gestão colegiada por parte dos entes federativos.

Diante das profundas mudanças de ordem tributária, será exigida da gestão governamental a observância de mecanismos de planejamento e de controle orçamentário necessários à manutenção do equilíbrio financeiro das receitas e das despesas públicas, de forma a garantir que os recursos sejam efetivamente aplicados em políticas que promovam melhorias na vida dos cidadãos.

E, nesse cenário, encontram-se os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais que, de maneira inovadora, receberam a competência para atuarem de forma coordenada, compartilhada e colegiada na

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), entidade responsável pela coordenação, administração e harmonização do IBS, no âmbito da reforma tributária sobre o consumo.

Composto por representantes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o CGIBS foi instituído para assegurar a gestão cooperativa e integrada do IBS, na promoção da manutenção do pacto federativo e na busca por um sistema eficiente e transparente de administração tributária, competindo aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, salvaguardar o cumprimento desta importante missão.

O presente artigo, além dessa introdução, está organizado em cinco seções. A seção dois, intitulada "Sistema Tributário Brasileiro", trata da fundamentação teórica que envolve o tema, e elenca as principais dificuldades do modelo adotado desde 1965. A seção três traz os principais aspectos relacionados à reforma tributária, incluindo informações acerca do período de transição para este novo modelo de tributação e sobre o CGIBS. A seção quatro aborda a participação dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo, frente à reforma tributária, demonstrando as principais iniciativas já realizadas diante da competência institucional confiada ao sistema pelo próprio ordenamento jurídico. Na seção cinco estão dispostas as considerações finais acerca do protagonismo dos Tribunais de Contas diante das profundas mudanças trazidas pela reforma tributária.

2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O conceito de tributo introduzido pelo Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 3º, define-o como: "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (Brasil, 1966).

Segundo o CTN, há três espécies pertencentes ao gênero tributo: impostos, taxas e contribuições de melhoria. A Constituição Federal brasileira, por sua vez, amplia esse rol ao incluir os empréstimos compulsórios, as contribuições sociais interventivas econômicas e as contribuições profissionais.

Para o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, o sistema tributário de um país deve estar alicerçado em princípios fundamentais, tais como: simplicidade, progressividade e transparência, visto que a receita advinda dos tributos financia as atividades do estado em suas várias áreas de atuação. Desta forma, ela constitui o alicerce para o financiamento das políticas públicas, tais como educação, saúde e segurança, sendo na tributação sobre o consumo e serviços onde se encontra relevante base arrecadatória.

Ocorre que o sistema tributário brasileiro é complexo e de difícil interpretação. Estudo promovido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação[3] (IBPT) demonstra essa complexidade do sistema tributário ao identificar, que, desde a Constituição Federal de 1988, mais de 300 mil normas tributárias foram editadas no

3 INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). Quantidade de Normas Editadas no Brasil. São Paulo: IBPT, 2026. Disponível em: https://www.ibpt.org.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil/. Acesso em: 10 abr. 2026.

Brasil. Isso eleva o custo burocrático de apuração e de recolhimento dos impostos, gerando entraves à competitividade das empresas.

Outro problema reside na fragmentação da base tributária, em que há um imposto para mercadorias e outro para serviços o que torna complicado, em certos casos, fazer a distinção entre o que é uma mercadoria e o que é serviço, a exemplo dos *softwares*. Tal conflito pode acarretar indefinição de competências entre os entes federativos sobre o mesmo item.

Além disso, a cumulatividade também é um entrave para o sistema ao gerar pagamento de impostos sem a recuperação de créditos, tornando mais onerosa a cadeia produtiva e os investimentos, o que traz larga desvantagem no preço do produto brasileiro quando comparado ao produto importado.

Uma outra problemática refere-se à parte do imposto que permanece no local de origem em que o produto foi fabricado. Essa situação incentiva a "guerra fiscal" entre os entes federados, pois para atrair as empresas, os estados de origem as isentam do ICMS, mas transferem ao estado de destino do produto o crédito de um imposto que não foi cobrado, gerando uma competição em que todos perdem.

Por fim, a ausência de transparência acerca da carga tributária efetivamente cobrada, dada a complexidade do modelo que contempla uma diversidade de alíquotas, benefícios fiscais, incidência de tributos sobre tributos, dentre outros fatores que dificultam a clareza do processo, também perfazem as motivações que elevam o grau de litígio e insegurança jurídica do sistema tributário instituído antes da Emenda Constitucional nº 132/2023.

3 A REFORMA TRIBUTÁRIA INSTITUÍDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023

Após diversas tentativas para se chegar a um novo modelo de tributação no Brasil, a reforma tributária foi promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, trazendo um novo modelo de tributação para o país, com vistas à simplificação do sistema, redução da burocracia e dos custos operacionais das empresas, além de buscar o aumento da segurança jurídica, a atração de investimentos, e o impulso à economia nacional.

Baseado em princípios que foram acrescentados pela EC nº 132/2023 ao Art. 145 da Constituição Federal de 1988, §§ 3º e 4º, o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação, da defesa do meio ambiente, e o princípio que visa atenuar os efeitos regressivos.

O princípio da simplicidade traz em sua essência o fundamento de que as regras sejam de fácil execução para que sejam capazes de reduzir a complexidade do sistema tributário. Quanto à transparência esse princípio se traduz na clareza para a identificação e acesso às informações pelo cidadão para viabilizar a tomada de decisão e o controle social.

O princípio da justiça tributária se traduz no reconhecimento de que o Estado tem o direito de arrecadar os tributos de forma justa, respeitando os limites

relacionados ao poder de tributar, de forma a garantir a observância à capacidade contributiva das pessoas.

O princípio da cooperação relaciona-se à parceria colaborativa entre as próprias administrações tributárias e dessas com os contribuintes, com vistas ao compartilhamento de esforços e de informações, em busca de um ambiente de compreensão de que a arrecadação dos tributos viabiliza a prestação de serviços a toda a coletividade.

Seguindo as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico[4] (OCDE), encontra-se o princípio da defesa do meio ambiente, que busca o alinhamento da tributação ao objetivo de sustentabilidade ambiental, aplicando alíquotas maiores aos produtos nocivos ao meio ambiente ou à saúde, com vistas a provocar o desestímulo ao consumo.

Por fim, o §4º, acrescentado pela EC nº 132/2023 ao art. 145, traz a necessidade de buscar a atenuação dos efeitos regressivos nas alterações na legislação tributária, ou seja, que a tributação sobre o consumo onere de forma proporcional a população de baixa renda, com foco na capacidade econômica do contribuinte.

Alicerçada nesses princípios, a reforma tributária no Brasil está sendo desenvolvida com o objetivo de reduzir a complexidade e a burocracia do sistema tributário nacional, especialmente por meio da unificação de tributos ao instituir um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA Dual), aplicável a todas as atividades econômicas que envolvam bens e serviços.

Segundo informações obtidas no portal do Observatório do Custo Brasil[5], atualmente são necessárias 1.501 horas ao ano para o cálculo e pagamento de tributos. Com a reforma tributária, haverá redução de 40% no tempo de conformidade fiscal, o que pode gerar uma economia de até R$ 30,9 bilhões, melhorando a competitividade brasileira no cenário global.

3.1 IVA DUAL (IBS E CBS) E IMPOSTO SELETIVO

O Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) é caracterizado como um imposto de incidência geral sobre o consumo de bens e serviços. Dados da OCDE (2022) apontam que os tributos sobre o consumo são responsáveis, em média, por cerca de 30% do total das receitas tributárias dos países que o integram.

Adotado inicialmente na Europa, o IVA possui uma sistemática de funcionamento simplificada e transparente, sendo, atualmente, segundo dados da *Tax Foundation* (Mengden; Alex, 2026), utilizado por mais de 170 países, dos 193 países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O valor do IVA é calculado com base no valor acrescentado em cada operação de produção e distribuição de bens e serviços. De forma geral, na cadeia econômica

4 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Environment**. Disponível em: https://www.oecd.org/en/topics/environment.html. Acesso em: 11 abr. 2026.

5 OBSERVATÓRIO DO CUSTO BRASIL. **Simplificação Tributária**. Disponível em: https://custobrasil.org.br/projetos/simplificacao-tributaria/#metodologia. Acesso em: 11 abr. 2026.

permite-se, a cada etapa, a dedução do imposto pago. Ao final, o imposto também deve incidir no destino, onde ocorre o consumo, recaindo sobre o consumidor final do bem ou do serviço.

No Brasil, com a reforma tributária introduzida pela EC nº 132/2023, o país passa por uma mudança significativa na tributação do consumo ao substituir os tributos: PIS (Programa de Integração Social), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), IPI (Imposto sobre produtos industrializados), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), pelo IVA Dual, composto pela CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) e pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), instituído pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

A CBS, de competência da União, e o IBS, de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, possuem como características a tributação no destino, a não cumulatividade plena, a amplitude e a legislação uniforme.

A tributação no destino significa que os tributos sobre o consumo são destinados ao ente federativo em que o bem ou serviço é efetivamente consumido, onde se encontra o consumidor final, ou seja, o imposto pertence ao estado ou município do adquirente, alterando a lógica do modelo tradicional baseado na tributação na origem da operação.

Este novo modelo, alinhado às práticas internacionais, visa promover justiça fiscal e o equilíbrio federativo, além de combater a chamada “guerra fiscal” em que estados e municípios concedem incentivos fiscais para atraírem as empresas e reterem receitas, agindo, por vezes, de forma contrária ao interesse nacional, considerando que as regiões menos industrializadas, dependentes do consumo local, arrecadam menos receitas.

Quanto à característica da não cumulatividade plena, ela significa que os tributos pagos ao longo da cadeia produtiva geram créditos para abater o imposto devido quando da venda do bem ou da prestação do serviço, garantindo que o imposto não se acumule em cada etapa da produção ou da comercialização, eliminando a cobrança em cascata que gera aumento dos preços e reduz a competitividade das empresas. Dessa forma, a alteração promovida desonera a cadeia econômica, fazendo com que a tributação recaia sobre o consumidor final da mercadoria ou do serviço, e não sobre os setores produtivos.

Quanto à legislação uniforme, essa também se apresenta como pilar da reforma tributária ao estabelecer o IVA Dual de forma padronizada, com a CBS e o IBS seguindo legislação idêntica em relação aos fatos geradores, às bases de cálculos, às hipóteses de não incidência e aos sujeitos passivos em todo o território nacional, reduzindo a complexidade do sistema.

No que se refere à amplitude, essa se traduz na ampla base de incidência do IBS e da CBS que alcança todas as operações com bens materiais e imateriais, inclusive os direitos; e serviços, incluindo os digitais, eliminando as discussões quanto ao enquadramento conceitual do que vem a ser, efetivamente, bem ou serviço, pois a partir da reforma, independentemente de estarem inseridos em um conceito ou em outro, ambos se sujeitam, da mesma forma, ao IVA Dual.

A reforma tributária também instituiu o Imposto Seletivo (IS), de competência federal, aplicado sobre produtos e serviços que geram impactos negativos à saúde

e ao meio ambiente, visando desestimular seu consumo e promover práticas mais saudáveis e sustentáveis. Criado com objetivo extrafiscal, o IS terá como base de incidência produtos como bebidas alcoólicas e açucaradas, veículos poluentes, entre outros previstos no anexo XVII da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

A sistemática adotada na reforma tributária brasileira aproxima-se de padrões internacionalmente adotados; no entanto, para a sua completa aplicação, os contribuintes e os entes federados precisam superar desafios institucionais, operacionais e de gestão de pessoas para sua adaptação. Dessa forma, o processo passará por um período de transição necessário até que todos possam estar, de forma segura, preparados para este novo modelo.

3.2 PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Diante das significativas alterações promovidas pela reforma tributária do consumo, faz-se necessário que o novo modelo, até a sua completa implementação, passe por um processo gradual de transição marcado pela existência simultânea do antigo regime que perdurará até o ano de 2032.

Assim, foram previstos pela EC nº 132/2023 dois períodos de transição: um geral, voltado ao contribuinte, conforme disposto no Quadro 1, iniciado em 2026 e concluído em 2033, quando os atuais tributos sobre o consumo serão extintos e o novo modelo estará plenamente em vigor; e outro período específico destinado aos entes da federação.

Quadro 1 – Cronograma geral da transição

Ano	Período de Transição
2026	Início da cobrança da CBS com alíquota de 0,9% e IBS com alíquota estadual de 0,1%, totalizando alíquota de 1%, funcionando apenas como fase de testes.
2027	Extinção do PIS e da Cofins. A CBS entra em vigor com alíquota integral. Instituição do IS. A alíquota do IPI é reduzida a zero (exceto para produtos que competem com a produção industrial da Zona Franca de Manaus). O IBS passa a ser cobrado com alíquota estadual de 0,05% e alíquota municipal de 0,05%, vigentes até 2028.
2029 a 2032	As alíquotas do ICMS e do ISS são reduzidas gradativamente em 10% ao ano, enquanto a alíquota do IBS sofre aumento progressivo (10% em 2029, 20% em 2030, 30% em 2031, 40% em 2032, 100% em 2033).
2033	ICMS e ISS serão extintos e o novo sistema tributário entra totalmente em vigor.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na Emenda Constitucional nº 132/2023.

O período de transição é necessário para que haja uma melhor adequação da alíquota de referência dos tributos, fixada pelo Senado Federal, capaz de manter a arrecadação; além disso, proporciona segurança jurídica dos investimentos que

foram realizados com base nas concessões de incentivos fiscais. Neste período, ou seja, entre os anos de 2026 e 2032, a compreensão das novas regras e a sua operacionalização que envolve pessoas, processos e tecnologia, refletem um cenário desafiador para a governança das organizações.

Para os entes federados o período de transição será mais longo quanto à receita a ser distribuída. De acordo com o Art. 131 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de 2029 a 2077 a arrecadação do IBS será distribuída entre os estados, o Distrito Federal e os municípios de forma que, durante esse período, seja mantido o nível atual da carga tributária, atenuando os efeitos da nova sistemática, que adota mudança do regime de tributação da origem para o destino.

Assim, durante o longo período de transição estabelecido para os entes, a distribuição da receita do IBS não seguirá de forma imediata para o destino do consumo, pois ela terá como base a receita média arrecadatória do ICMS e do ISS de cada ente no período de 2019 a 2026, de forma a garantir a estabilidade financeira e evitar perdas bruscas para estados e municípios produtores.

Com isso, o período de transição faz-se necessário também para que os entes avaliem os impactos decorrentes da reforma tributária, a fim de que possam se planejar, de forma segura, para o novo cenário que se apresenta, considerando ainda a necessidade de cumprimento da Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estando a cargo dos Tribunais de Contas a sua fiscalização.

3.3 COMITÊ GESTOR DO IBS (CGIBS)

Diante das diversas e profundas mudanças trazidas pela reforma tributária foi estabelecido que, diferentemente do ICMS e do ISS em que os entes exercem competências autônomas para legislar, arrecadar e fiscalizar, o IBS foi instituído para ter uma gestão colegiada por parte dos entes federativos.

Nesse sentido, a Lei Complementar n° 227, de 13 de janeiro de 2026, instituiu o Comitê Gestor do IBS (CGIBS), que se configura como uma entidade pública federativa, autônoma, colegiada e intergovernamental.

O Conselho Superior do CGIBS, instância máxima de deliberação da entidade, é composto por 27 membros representantes de cada estado e do Distrito Federal, e por 27 membros representantes do conjunto dos municípios e do Distrito Federal. Essa configuração demonstra que a gestão do IBS é exercida de forma integrada e cooperativa entre os entes da federação, dando início a uma inédita estrutura de governança tributária.

O CGIBS possui independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, não estando subordinado hierarquicamente a nenhum órgão da administração pública. Com sede e foro no Distrito Federal, possui caráter técnico e operacional, sendo financiado por percentual do produto da arrecadação do IBS destinado aos entes federativos.

Visando à integração, o CGIBS tem a função de coordenar as atividades

administrativas relacionadas à fiscalização, ao lançamento, à cobrança, à representação administrativa e judicial, relativas ao IBS, realizadas pelas administrações tributárias e procuradorias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Com a competência para arrecadar, efetuar compensações e fazer a distribuição do produto da arrecadação do IBS, o CGIBS, como pilar estruturante da reforma tributária, é o responsável pela administração centralizada do imposto, garantindo a sua aplicação uniforme em todo o país.

Segundo Lago (2026), a criação do CGIBS, além de representar significativa mudança na forma como estados e municípios fazem a administração dos tributos, destaca-se por assegurar a coerência interpretativa das normas, pela segurança jurídica necessária à atração de investimentos, e pela padronização nacional capaz de reduzir o custo Brasil. Isso porque, ao centralizar a administração do IBS, eliminando a necessidade de legislações estaduais e municipais sobre o consumo, torna-se possível promover a simplificação e a eficiência necessárias para transformar o sistema tributário nacional em um modelo moderno, previsível e justo.

4 TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas constituem-se como órgãos fundamentais de controle externo ao exercerem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

O equilíbrio das contas públicas é essencial para a promoção de uma gestão pública responsável. O desenvolvimento sustentável nacional condiciona a capacidade de gasto dos entes à sua própria arrecadação.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu Art. 11, preconiza como requisito da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos da competência constitucional do ente da federação, cabendo aos Tribunais de Contas zelar pelo seu efetivo cumprimento.

4.1 O CONTROLE EXTERNO FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA

Diante da missão atribuída aos Tribunais de Contas de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do controle externo, visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas, o controle das receitas públicas ganha, nesse contexto, relevante destaque, considerando que delas originam-se as fontes necessárias à implementação de todas as políticas públicas.

A reforma tributária brasileira produz alterações significativas acerca da forma como os estados e os municípios arrecadam, administram e distribuem as receitas tributárias. O novo modelo, caracterizado pela não cumulatividade e pela adoção do princípio do destino, tem potencial de correção quanto à desigualdade da distribuição das receitas entre os entes federativos.

A Nota Técnica apresentada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[6] (IPEA), que avaliou o impacto redistributivo sobre as receitas de cada ente, aponta que a mudança do princípio de origem para o destino e a unificação das bases de bens e serviços tendem favorecer as regiões menos desenvolvidas. Estas regiões concentram, proporcionalmente, maior população e consumo e, portanto, apresentam maior demanda por serviços públicos.

O estudo também mostra que a combinação, durante o período de transição, de regras para a manutenção das receitas atuais aliadas ao crescimento econômico busca suavizar os efeitos redistributivos, com ganhos potenciais de arrecadação para pelo menos 92% dos municípios brasileiros, no cenário em que a reforma produza efeitos moderados sobre a produtividade.

No âmbito do sistema Tribunais de Contas, o acompanhamento das ações referentes à reforma tributária já vem sendo objeto de estudo por parte da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB), do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) e da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

As entidades de controle externo formaram um grupo de trabalho, por meio da Portaria Conjunta nº 01/2024[7], atualizada pela Portaria Conjunta nº 01/2025, integrado por conselheiros, conselheiros substitutos, procuradores e auditores de controle externo, a fim de assegurar o controle externo da receita exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais, Distrital, e Municipais, bem como analisar os impactos da reforma tributária para a arrecadação dos entes federados, a fim de garantir o equilíbrio fiscal e a continuidade das políticas públicas essenciais.

Em decorrência desse trabalho, foram realizadas iniciativas que configuram o protagonismo dos Tribunais de Contas frente à reforma tributária. Dentre elas, destacam-se a realização de "*webinários*" para a disseminação de conhecimento técnico destinado a equipes dos Tribunais de Contas, gestores públicos e sociedade, com foco nas seguintes temáticas:

- Reforma Tributária e os Tribunais de Contas: aspectos do IBS de acordo com a EC 132/23 e a LC 214/25;

- Tributação sobre o Consumo - Desafios e Perspectivas com a EC 132/2023; e

6 GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Carta de Conjuntura**. Rio de Janeiro, n. 59, abr./jun. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/18918. Acesso em: 10 abr. 2026.

7 ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Portaria Conjunta nº 001/2024**: Reforma Tributária. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Portaria-Conjunta-no001-2024-Reforma-Tributaria.docx.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026.

- Tribunais de Contas e Reforma Tributária: orientações aos gestores em tempos de mudança.

Os "*webinários*" realizados, que aprofundam a discussão sobre a reforma tributária, além de proporcionarem o compartilhamento de informações acerca dos trabalhos realizados pelas Cortes de Contas sobre a temática, estão disponíveis no portal de projetos da Atricon[8].

Outra ação adotada pelas entidades de controle externo foi a emissão da Nota Recomendatória Conjunta nº 03/2024[9] que dispõe sobre a necessidade de uma atuação sistêmica e uniforme, a partir das mudanças e inovações trazidas pela reforma tributária, a fim de aprimorar o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais. Iniciativas como o compartilhamento de informações, estudos continuados acerca dos impactos gerados pelo novo modelo de tributação e incentivos para a realização de levantamentos quanto aos mecanismos de governança adotados pelos órgãos fazendários foram abordados no documento.

A iniciativa das entidades do sistema também foi reforçada com a emissão da Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2026[10], que estabelece, dentre outros, os seguintes aspectos aos Tribunais de Contas:

- Inclusão, nos Planos Anuais de Fiscalização, de ações de controle voltadas ao acompanhamento da implementação da reforma tributária, de forma conjunta entre os Tribunais de Contas, contemplando, especialmente, o acompanhamento da transição para o novo sistema tributário e a avaliação dos riscos fiscais e dos impactos orçamentários dela decorrentes;

- Estímulo ao desenvolvimento de cooperação técnica que viabilize o acompanhamento integrado da arrecadação, da repartição e da compensação das receitas;

- Desenvolvimento de estudos destinados a avaliar os possíveis efeitos da reforma tributária sobre os contratos administrativos em vigor e futuros, especialmente quanto à eventual redução de custos decorrentes da substituição de tributos atualmente incidentes sobre os bens e serviços;

- Promoção do diálogo institucional e da disseminação de orientações voltadas à preparação dos entes federados para o processo de

8 **Projeto Reforma Tributária**. Brasília, DF: Atricon, 2026. Disponível em: https://projetos.atricon.org.br/projeto/reforma-tributria-txcdm8huixx1z6nr0y8ae2on. Acesso em: 25 mar. 2026..

9 **Nota Recomendatória Conjunta nº 03/2024**. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA_RECOMENDATORIA_CONJUNTA_03-2024_28129_assinado.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026

10 **Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2026**. Brasília, DF: Atricon, 2026. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2026/04/Nota-Recomendato%CC%81ria-Conjunta-Atricon-IRB-CNPTC-Abracom-Audicon-AMPCON-ANTC-001.2026.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

> transição da reforma, especialmente quanto às medidas institucionais, operacionais e de pessoal necessárias à adaptação ao novo sistema tributário, utilizando-se como referência técnica materiais produzidos por instituições especializadas, a exemplo do Guia Orientativo para Impactos Administrativos da Reforma Tributária[11], elaborado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz) e pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP).

Também foram recentemente realizadas pelo sistema Tribunais de Contas capacitações e apresentações sobre a temática durante o 3º e o 4º Encontros Nacionais de Controle da Receita Pública (ENACORP), realizados nos estados do Espírito Santo e da Paraíba, respectivamente, no 8º Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (CONACON) em Alagoas, e no IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (CITC) em Florianópolis.

Outra ação realizada pelos Tribunais de Contas foi o acompanhamento do trâmite do Projeto de Lei Complementar (PLP) 108/2024, junto ao Congresso Nacional, que resultou na aprovação da Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. A iniciativa teve como objetivo estabelecer a atuação compartilhada entre os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais na fiscalização do CGIBS, conforme redação disposta no Art. 40 que trata do controle externo do CGIBS:

> Art. 40. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do CGIBS a que se refere o inciso IV do § 2º do art. 156-B da Constituição Federal será realizada de forma coordenada, compartilhada e colegiada pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais, que se reunirão, preferencialmente, de modo virtual (Brasil, 2026).

Para o funcionamento do colegiado de que trata o Art. 40, haverá necessidade de uma Resolução, a ser estabelecida por ato conjunto dos Tribunais de Contas envolvidos, disciplinando a apreciação e o julgamento dos processos, a escolha do relator, a atuação dos auditores de controle externo, e à uniformização vinculante de entendimento que assegure a aplicação consistente das normas, a fim de garantir a eficácia das fiscalizações no âmbito do CGIBS.

Dessa maneira, com a instituição do CGIBS, inaugura-se também uma inovadora forma de atuação para o controle externo. Trata-se de um momento ímpar para o sistema de Controle Externo, pois pela primeira vez os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais terão uma atribuição de caráter nacional, compartilhada e coordenada, por determinação de uma Lei Complementar e amparada em fundamento constitucional.

11 COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA, FINANÇAS, RECEITA OU TRIBUTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (COMSEFAZ); FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS (FNP). **Guia orientativo para impactos administrativos da reforma tributária**. Brasília, DF: Comsefaz; FNP, 2026. Disponível em: https://www.cgibs.gov.br/guia-orientativo-pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

Esta atuação não se trata de uma faculdade, mas de um dever, de uma competência institucional que foi confiada ao sistema pelo próprio ordenamento jurídico, cabendo aos Tribunais de Contas exercê-la com eficiência, justiça, equilíbrio e observância às boas práticas que já caracterizam a atuação no controle externo.

O desafio é grande, pois foi criado um colegiado nacional de Tribunais de Contas sem orçamento próprio, o que demandará sinergia e cooperação entre os Tribunais de Contas e as entidades que representam o controle externo. Para tanto, será necessário um esforço coletivo de Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Procuradores do Ministério Público de Contas e dos Auditores de Controle Externo para que este trabalho tenha êxito.

Sob a égide dos princípios da legalidade, cooperação federativa e da responsabilidade fiscal, o CGIBS tem como propósito consolidar um sistema tributário simples, justo e sustentável, com vistas ao desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto, deposita-se aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais, de forma colegiada, o dever de garantir a responsabilidade fiscal, a boa governança e a manutenção do equilíbrio federativo em prol do desenvolvimento sustentável do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema tributário brasileiro, historicamente marcado por complexidade e "guerra fiscal" entre os entes, passa por um momento transformador com a reforma tributária do consumo, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

A proposta de simplificação, principalmente com a instituição do IBS, visa aumentar a transparência, melhorar o ambiente de negócios e reduzir outras ineficiências econômicas do atual modelo de tributação do consumo no Brasil.

A sistemática aplicada do IVA Dual (IBS e CBS) aproxima o Brasil das formas de tributação internacionalmente adotadas. Com o potencial de corrigir graves desequilíbrios federativos, especialmente no que se refere à desigualdade na distribuição das receitas entre estados e municípios, o novo modelo traz desafios significativos até a sua completa implementação.

Com um processo de transição complexo, que abrange a necessidade de coordenação entre os entes, o Comitê Gestor do IBS nasce com a importante responsabilidade de administrar, arrecadar e distribuir o novo tributo entre estados e municípios, exigindo elevada capacidade técnica, governança eficiente e mecanismos sólidos de prestação de contas. Em paralelo, surge o protagonismo dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais ao exercerem a competência constitucional do exercício do controle externo de forma coordenada, compartilhada e colegiada sobre a nova entidade pública criada para gerir o IBS.

Dessa forma, considerando que a premissa fundamental para a promoção de uma gestão pública responsável é a manutenção do equilíbrio das contas públicas, sendo necessário que as despesas estejam compatíveis com as receitas disponíveis, o longo processo de transição previsto para os entes deve ser visto como uma

grande oportunidade para que os gestores públicos se preparem e planejem ações considerando os impactos decorrentes do novo modelo de tributação.

Sob a ótica da responsabilidade fiscal, a alteração da cobrança de impostos sobre o consumo do local de origem para o local de destino pode impactar a receita dos estados e dos municípios com forte vocação industrial, ao mesmo tempo em que beneficia regiões com maior mercado de consumo. Assim, a reforma tributária do consumo exigirá dos entes da federação a revisão de metodologias de projeção de receitas e o aprimoramento da gestão dos riscos fiscais.

Considerando que a promoção do desenvolvimento sustentável nacional, capaz de garantir políticas públicas efetivas, reforça a importância de um sistema tributário eficiente e de mecanismos de controle que assegurem a adequada aplicação dos recursos públicos, inaugura-se aos Tribunais de Contas uma agenda robusta de atuação, de forma a assegurar a sustentabilidade das contas públicas.

Assim, os Tribunais de Contas, ao atuarem nessa nova dimensão, tornam-se o ponto focal do controle, fortalecendo a transparência e a *accountability*, além de contribuírem diretamente para a promoção da justiça fiscal e da equidade federativa, tendo atuação decisiva para a efetiva implementação da reforma tributária, de forma a viabilizar a execução de políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais em um ambiente de maior eficiência, controle e responsabilidade fiscal.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Reforma Tributária**: a nova tributação do consumo no Brasil. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Portaria Conjunta nº 001/2024**: Reforma Tributária. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Portaria-Conjunta-no001-2024-Reforma-Tributaria.docx.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2026**. Brasília, DF: Atricon, 2026. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2026/04/Nota-Recomendato%CC%81ria-Conjunta-Atricon-IRB-CNPTC-Abracom-Audicon-AMPCON-ANTC-001.2026.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL **Nota Recomendatória Conjunta nº 03/2024**. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA_RECOMENDATORIA_CONJUNTA_03-2024_28129_assinado.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

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 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132**, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101,** de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214**, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária**.** Brasília: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227**, de 13 de janeiro de 2026. Institui o CGIBS; dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normais gerais relativas ao Imposto sobre Transmissão *Causa mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Brasília: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA, FINANÇAS, RECEITA OU TRIBUTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (COMSEFAZ); FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS (FNP). **Guia orientativo para impactos administrativos da reforma tributária**. Brasília, DF: Comsefaz; FNP, 2026. Disponível em: https://www.cgibs.gov.br/guia-orientativo-pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 59, abr./jun., 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/18918. Acesso em: 11 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). **Quantidade de normas editadas no Brasil**. Curitiba: IBPT, 2026. Disponível em:

https://www.ibpt.org.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil/. Acesso em: 10 abr. 2026.

LAGO, Esther. **Comitê Gestor do IBS**: o que é e como funcionará. Disponível em: https://gestaoclick.com.br/blog/comite-gestor-ibs/. Acesso em: 11 abr. 2026.

MENGDEN, Alex. **VAT Rates in Europe, 2026**. [S. l.]: Tax Foundation, 2026. Disponível em: https://taxfoundation.org/data/all/eu/value-added-tax-vat-rates-europe/. Acesso em: 18 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Consumption Tax Trends 2022**: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/11/consumption-tax-trends-2022_170b56f9/6525a942-en.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Environment**. Disponível em: https://www.oecd.org/en/topics/environment.html. Acesso em: 11 abr. 2026.

EFEITO *FLYPAPER* NA ÁREA DA SAÚDE: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO

THE FLYPAPER EFFECT IN THE HEALTH SECTOR: AN ANALYSIS OF MUNICIPALITIES IN MATO GROSSO

Elcio Pessoa de Souza[1]
Paulo Sérgio Almeida-Santos[2]

Resumo: Este estudo analisa o efeito *flypaper* nas despesas de saúde dos 141 municípios de Mato Grosso (2014-2024), com foco nas emendas parlamentares. Utilizando abordagem quantitativa e modelos de regressão por Mínimos Quadrados Ordinários em painel, examina-se a relação entre gastos em saúde e diferentes fontes de receita (próprias, constitucionais e emendas). Os resultados confirmam que as transferências intergovernamentais possuem capacidade de indução ao gasto superior ao da arrecadação local. Observou-se que o estímulo fiscal dos recursos externos é mais acentuado que o da receita própria, enquanto as emendas parlamentares exercem impacto positivo, porém marginal e complementar. O trabalho contribui para o debate sobre federalismo fiscal, oferecendo evidências empíricas valiosas para o controle externo e a gestão das políticas públicas de saúde no estado.

Palavras-chave: efeito *flypaper***;** emendas parlamentares; saúde pública; Mato Grosso.

Abstract: This study analyzes the flypaper effect on health expenditures across the 141 municipalities of Mato Grosso (2014-2024), focusing on parliamentary amendments. Using a quantitative approach and Ordinary Least Squares (OLS) panel data regression models, it examines the relationship between health spending and different revenue sources (own-source, constitutional transfers, and amendments). The results confirm that intergovernmental transfers have a higher spending induction capacity than local tax collection. It was observed that the fiscal stimulus from external resources is more pronounced than that of own-source revenue, while parliamentary amendments exert a positive, yet marginal and complementary impact. The study contributes to the fiscal federalism debate, offering valuable empirical evidence for external control and the management of public health policies in the state.

Keywords: flypaper effect; parliamentary amendments; public health; Mato Grosso.

1 Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP, pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Atualmente é Agente Universitário da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT.
2 Professor Titular do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Mato Grosso

1 INTRODUÇÃO

No complexo cenário do federalismo fiscal brasileiro, a alocação de recursos financeiros entre os diferentes níveis de governo é um dos pilares para a execução de políticas públicas e a garantia de serviços essenciais. Contudo, essa dinâmica de transferências intergovernamentais dá origem a um fenômeno que é muito discutido nas finanças públicas: o efeito *flypaper*. O termo, que remete à ideia de que o "dinheiro fica onde bate", explica a tendência de que os recursos repassados de uma esfera de governo para outra resultam em um aumento dos gastos públicos significativamente superior ao que ocorreria se a mesma quantia fosse proveniente de receitas próprias ou de um aumento na renda dos cidadãos. Esse fenômeno é explicado pela teoria da ilusão fiscal, na qual os eleitores interpretam sistematicamente de maneira equivocada os parâmetros fiscais do governo, por não possuírem informações completas (Rios *et al*., 2021; Oates, 1988).

Apesar de ser um conceito estabelecido, a análise do impacto do efeito *flypaper* sob a ótica de fontes de recursos específicas, como as emendas parlamentares, ainda é limitada na literatura. Introduzidas pela Constituição Federal de 1988, as emendas permitem ao Congresso Nacional participar da formulação orçamentária, representando uma modalidade de transferência com características particulares, uma vez que seu fluxo e destinação estão em grande parte atrelados a negociações políticas, e não necessariamente a critérios técnicos ou de demanda social.

Essa natureza discricionária levanta uma questão central para a gestão fiscal: em que medida as emendas parlamentares destinadas à saúde nos municípios de Mato Grosso geram um efeito *flypaper* de magnitude distinta em comparação às receitas próprias e às demais transferências intergovernamentais? Diante desse problema, este trabalho se propõe a analisar empiricamente o efeito *flypaper* sobre as fontes de recursos decorrentes das emendas parlamentares destinadas à área de saúde.

Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa busca, especificamente: caracterizar a composição das receitas municipais de saúde no estado; mensurar o efeito marginal das emendas sobre esses gastos para identificar evidências do efeito *flypaper*; avaliar como fatores socioeconômicos e demográficos influenciam a magnitude desse fenômeno; e, por fim, propor recomendações que auxiliem gestores públicos a otimizar o uso desses recursos, mitigando distorções fiscais e melhorando a qualidade dos serviços oferecidos à população.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem quantitativa e descritiva para analisar o impacto do efeito *flypaper* nos gastos com saúde dos 141 municípios do estado de Mato Grosso, Brasil, no período de 2014 a 2024. O estudo emprega a técnica de regressão linear por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) em um painel de dados com efeitos fixos, permitindo controlar características específicas e não observáveis de cada município que permanecem constantes ao longo do tempo. A escolha

dessa modelagem de estudo justifica-se pelo fato de que, embora o efeito *flypaper* possa ser interpretado como um aspecto da gestão orçamentária, ele também pode sinalizar a busca de recursos no orçamento público por meio de ações do tipo *rent-seeking*, conforme um estudo anterior realizado por Almeida-Santos, Mendes e Matias-Pereira (2024).

Os dados foram obtidos via análise documental em bases de dados públicas, compreendendo: *despesas e receitas de saúde* – coletadas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e nos Painéis do Fundo Nacional de Saúde (FNS); *emendas parlamentares* – extraídas do Portal da Transparência, detalhando fluxos e destinações; e *dados socioeconômicos* – coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A variável dependente é definida pelas despesas municipais com ações e serviços públicos de saúde. As variáveis independentes incluem: receitas próprias municipais, transferências constitucionais e legais, e emendas parlamentares. Para verificar a ocorrência do efeito *flypaper*, testando se o impacto das emendas e transferências sobre os gastos é superior ao das receitas próprias, o modelo é estruturado para capturar assimetrias na resposta fiscal.

2.1 ANÁLISE DO EFEITO COMO COMPONENTE DA RECEITA

A equação modela o crescimento dos gastos municipais em saúde como função da variação das receitas, incorporando um termo de interação que permite capturar possíveis assimetrias na resposta dos gastos diante de aumentos ou reduções de receita. O modelo é representado da seguinte forma:

$$log\left[\frac{desp_saude_i}{desp_saude_{t-1}}\right] = \beta_0 + \beta_1 log\left[\frac{receita_{i,t}}{receita_{i,t-1}}\right] + \beta_2 dummy_{i,t}.log\left[\frac{receita_{i,t}}{receita_{i,t-1}}\right] + \varepsilon_{i,t},$$

em que:

- $desp_saude_{i,t}$ é a variável dependente, representada pelas despesas municipais com ações e serviços públicos de saúde. O *i* corresponde a cada município observado, *t* corresponde a cada ano, e *t-1* indica o período anterior;
- $Receita_{i,t}$ corresponde à receita total do município no mesmo período;
- $Dummy_{i,t}$ é uma variável binária que assume valor 1 quando ocorre aumento da receita em relação ao período anterior ($Receita_{i,t} > Receita_{i,t-1}$) , e 0 quando há redução ou estagnação;
- $\varepsilon_{i,t}$ é o termo de erro aleatório, que captura os efeitos não observados.

O coeficiente β_1 mede o efeito médio da variação da receita sobre o gasto

público em saúde, enquanto β_2 quantifica a diferença no impacto quando há crescimento das receitas, refletindo possíveis custos assimétricos ou rigidez orçamentária.

Assim, se $\beta_2 > 0$, indica-se que os aumentos de receita provocam um incremento maior nas despesas do que reduções de receita de magnitude equivalente – evidência de assimetria e rigidez fiscal, fenômeno comumente associado ao efeito *flypaper*.

A análise do modelo proposto permite verificar se os gastos municipais em saúde respondem de maneira simétrica ou assimétrica às variações de receita. O coeficiente β_1 representa o efeito médio da variação da receita total sobre o crescimento das despesas com saúde, independentemente do sinal dessa variação. Já o coeficiente β_2, associado ao termo de interação com a variável *Dummy*, mede o efeito diferencial quando há aumento de receita em relação ao período anterior.

Assim, se β_2 for positivo e estatisticamente significativo, isso indica que os aumentos de receita geram um impacto maior sobre os gastos públicos do que as reduções, evidenciando um comportamento de rigidez orçamentária. Essa rigidez implica que os gestores tendem a elevar os gastos quando a arrecadação cresce, mas não reduzem na mesma proporção quando a receita diminui – um comportamento compatível com o efeito *flypaper*, no qual recursos adicionais "grudam" nos gastos públicos ao invés de se converterem em poupança ou redução fiscal.

Por outro lado, se β_2 não for significativo, ou se apresentar sinal negativo, sugere-se ausência de assimetria, indicando que as despesas municipais reagem de forma proporcional a aumentos e reduções de receita. Nesse caso, o comportamento fiscal seria considerado neutro ou simétrico, o que não caracteriza o efeito *flypaper.*

2.2 ANÁLISE DO EFEITO COM INTERAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS

Outra abordagem é manter a receita total e criar uma variável de interação que capture a dependência do orçamento em relação às emendas. A fórmula é:

$$log\left(\frac{desp_saude_i}{desp_saude_{t-1}}\right) = \beta_0 + \beta_1 log\left(\frac{receita_{i,t}}{receita_{i,t-1}}\right) + \beta_2\left[log\left(\frac{receita_{i,t}}{receita_{i,t-1}}\right).\frac{emendas_{i,t}}{receitas_{i,t}}\right] + \varepsilon_{i,t}.$$

Aqui, $\frac{emendas}{receitas}$ mede a dependência de emendas no orçamento.

A receita total do município: o coeficiente β_1 mede o impacto da receita total sobre o gasto em saúde e o coeficiente β_2 mede o impacto da interação entre a receita e a proporção de emendas sobre o gasto em saúde.

Se o coeficiente da variável de interação (β_2*)* for positivo e significativo, isso indica que quanto maior o peso das emendas, maior o efeito da receita total no gasto com saúde, o que corrobora o comportamento de *flypaper*.

2.3 ANÁLISE DO EFEITO COMO VARIÁVEL ADICIONAL DE NÍVEL

Este modelo inclui o crescimento das emendas diretamente no cálculo, para verificar se elas têm um efeito adicional no gasto, independentemente do crescimento da receita geral. A fórmula é:

$$log\left(\frac{desp_saude_i}{desp_saude_{t-1}}\right) = \beta_0 + \beta_1 log\left(\frac{receita_{i,t}}{receita_{i,t-1}}\right) + \beta_2 log\left(\frac{emendas_{i,t}}{emendas_{i,t-1}}\right) + \varepsilon_{i,t}.$$

Se o coeficiente das emendas (β_2) for positivo e significativo, isso indica que as emendas não substituem, mas sim aumentam o gasto em saúde (efeito *flypaper*). Se não for significativo, pode indicar efeito de substituição.

Para aprofundar a análise, serão criadas variáveis *dummy* e de interação, baseadas na metodologia de Anderson *et al*. (2003) e adaptadas por estudos no setor público (Richartz; Borgert, 2020). Essa abordagem permitirá testar a hipótese de que as despesas reagem de forma diferente a aumentos e a reduções nas receitas transferidas. A análise focará em verificar se os aumentos orçamentários têm um impacto maior sobre os gastos do que as reduções orçamentárias, revelando uma rigidez orçamentária que complementa a análise do efeito *flypaper*.

Conforme Campagnoni *et al*. (2021), reconhecem-se as evidentes diferenças entre o setor público e o privado, de modo que a análise dos resultados obtidos é discutida no âmbito público. Posto isso, o modelo de regressão é utilizado para verificar como as despesas públicas se comportam diante das variações nas receitas públicas, com descrição dos respectivos períodos.

A fórmula de interação para essa análise é:

$$\beta_3 dummy_emenda_{i,t}.\, log\left[\frac{emendas_{i,t}}{emendas_{i,t-1}}\right].$$

A variável *dummy* (*Dummy_Emenda*) indica um aumento ou redução nas emendas (por exemplo, 1 para aumento e 0 para redução), e o coeficiente β_3 mede o impacto da assimetria nas despesas com saúde.

Para garantir a robustez do modelo, serão incluídas variáveis que podem influenciar os gastos com saúde, como a população municipal, a participação no Produto Interno Bruto (PIB) e variáveis *dummy* para anos de eleições municipais.

Para a interpretação para o *flypaper*: se o coeficiente das emendas (β_2) for maior que o das receitas próprias (β_1), temos evidência do efeito *flypaper*; se forem parecidos → não há efeito; e se emendas forem negativas ou insignificantes → sinal de substituição (emendas só deslocam recursos, não aumentam gastos totais em saúde).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 TEORIA DA ILUSÃO FISCAL E O EFEITO *FLYPAPER*

O estudo da ilusão fiscal e do efeito *flypaper* é crucial para compreender a dinâmica das finanças públicas. A ilusão fiscal, teoria desenvolvida por Puviani (1903) é compreendida como um estranhamento e ignorância generalizada do cidadão em relação à fiscalidade, ora tido como acidente, "efeito colateral", ora tido como instrumento ou ferramenta de dominação (Puviani, 1903 *apud* Cunha, 2025, p.11). Segundo Berner (2021), a teoria da ilusão defende a hipótese de o governo criar métodos para arrecadar impostos com pouca percepção dos contribuintes, deixando-os menos resistentes a tributações. O intuito dos elaboradores de políticas públicas é o de propor tributos que aparentam ser mais baixos do que a realidade, a possibilitar o emprego dos poderes a eles outorgados (Afonso, 2014).

As ilusões fiscais podem surgir de ambos os lados do orçamento, mas a maioria tem se concentrado em ilusões geradas no lado da receita. O Estado possui várias fontes que o financiam e são utilizadas pelo fato de os contribuintes terem uma percepção de que o custo dos serviços públicos é menor do que realmente é. Assim, os formuladores de política aproveitam essa limitação dos cidadãos para fazer altas arrecadações tributárias (Berner, 2021, p. 96-97).

No Brasil, a ilusão fiscal está atrelada à falta de transparência, apesar de ser exigida pela própria Constituição, bem como pelas normas contábeis para assegurarem a transparência das contas públicas. Todavia, percebe-se que, muitas vezes, essa exigência não é totalmente cumprida, embora a transparência não seja o único fator responsável pela falta de informação dos contribuintes. Muitas vezes, o pouco ou nenhum conhecimento sobre termos técnicos limita o entendimento dos cidadãos sobre as contas públicas. Assim, é importante não apenas a divulgação, mas também o fornecimento de informações que sejam compreensíveis a todos os níveis da sociedade (Berner, 2021, p. 90-91).

Conforme Berner (2021), outro conceito essencial é o efeito *flypaper*, em que a soma total das doações e dos lucros da utilidade pública exerce um efeito estimulatório sobre as despesas. Os contribuintes não estão aptos a distinguir as receitas geradas, mediante impostos das receitas recebidas por transferências, e a autorizar o governo a optar pela elevação dos gastos públicos, em detrimento da elevação da renda da população, por meio de redução dos impostos. Grossman (1990), por sua vez, verificou que quanto maior o nível de dependência de subsídios e lucros da utilidade pública, ou quanto menor a proporção da receita de outras fontes, maior será o nível de ilusão.

A origem do termo "*flypaper effect*" remete ao fato de que o "dinheiro fica onde bate", em referência às moscas que pousam em papéis papa-moscas. Em outras palavras, o recurso captado pela comunidade tem por origem o próprio setor público (governo responsável pela transferência), e esse recurso fica ali

mantido, não transitando no setor privado (Paz *et al*., 2020, p. 54). Na ausência de compreensão, os governos possuem total controle das informações, divulgando aquelas que lhe são favoráveis. Assim, as transferências intergovernamentais criam a ilusão de que os bens e serviços providos pelos governos locais são financiados por não residentes, facilitando a expansão do gasto público (Araújo; Siqueira, 2016; Zuccolotto; Teixeira, 2017).

3.2 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

O federalismo configura-se como um sistema de divisão de poder entre governos centrais e regionais, situando-se como um equilíbrio entre o Estado unitário e a confederação, no qual entes autônomos se organizam sob um pacto federativo para formar uma unidade soberana, a exemplo da União no cenário brasileiro (Coser, 2008). Nesse contexto, o federalismo fiscal atua como um subcampo das finanças públicas voltado à promoção da racionalidade e eficiência econômica, utilizando o mecanismo das transferências fiscais e a repartição de tributos e competências entre os diferentes níveis governamentais para viabilizar a prestação de serviços públicos (Biderman; Arvate, 2004).

As Transferências Intergovernamentais são (na sua maioria) entrega de recursos correntes ou de capital entre entes federados, de tal forma que, quando a entrega é de recursos financeiros, dá-se o nome de “Transferências Fiscais” (Brasil, 2018). Elas compõem uma ferramenta importante para o financiamento das diversas funções e atribuições das subunidades federativas, e sua efetivação garante a execução de políticas públicas mais homogêneas em todo o território nacional (Sakuria, 2013; Caetano *et al*., 2017). Para Rezende (2007), o papel desses repasses é promover o equilíbrio entre as responsabilidades de cada nível de governo e os recursos percebidos, visando alcançar resultados pertinentes aos objetivos propostos pelo governo central, numa perspectiva de alcançar maior nível de satisfação nacional.

No Brasil, um país de vasta dimensão territorial, de diferentes regiões (sendo algumas consideradas potencializadas em termos de arrecadação tributária e outras relativamente dependentes das transferências entre níveis de governo, para dar condições de manter um nivelamento quanto ao bem-estar da sociedade), o sistema de transferências permite alcançar resultados favoráveis para muitos estados e municípios, sobretudo os mais carentes em termos econômicos (Diniz *et al*., 2017 p. 98). Oates (1999) observa que, em governos locais, os gestores estão mais próximos da população local, permitindo identificar melhor os bens demandados da comunidade, o que gera vantagens que escoam em maiores ganhos de bem-estar social. Contudo, Rodden (2005) admite a possibilidade de facilitar a competição de tributos entre governos, conduzindo cada vez mais para um setor público de menor tamanho.

As transferências podem ser classificadas em condicionais ou incondicionais. As condicionais são aquelas em que os recursos são de uso condicional, para área previamente designada, e as incondicionais ocorrem quando a aplicação

do recurso não está vinculada a uma finalidade específica, o que pode implicar uma maior autonomia do governo receptor quanto aos gastos realizados por meio dos referidos recursos recebidos (Diniz *et al*., 2017 p. 98). Todavia, é nas transferências incondicionais que o fenômeno do *efeito flypaper* se manifesta com maior intensidade. O conceito está relacionado ao entendimento de que os agentes políticos maximizam o orçamento, escondendo a natureza fixa das receitas advindas das transferências. Ao invés de os recursos serem devolvidos aos contribuintes, por meio de redução de impostos, por exemplo, os agentes públicos lançam mão da disponibilidade dos recursos para aumentar o orçamento, causando uma percepção de redução no preço do imposto para financiar programas de gastos locais (Oates, 1988; Dollery; Worthington, 1996).

Após a Constituição de 1988, a ampliação das atribuições municipais intensificou a dependência por recursos federais e estaduais. No cenário nacional, as transferências incondicionais representam cerca de 40% das receitas totais dos municípios, enquanto a receita tributária própria corresponde a apenas 20% (Nojosa; Linhares, 2018, p. 151), tornando o estudo desses repasses indispensável para compreender a dinâmica fiscal local.

3.3 EMENDAS PARLAMENTARES E A SAÚDE

As emendas parlamentares são propostas realizadas pelos deputados federais e senadores para financiar políticas públicas, e são realizadas por meio de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), que é votado anualmente pelos parlamentares e passam a fazer parte do orçamento público federal para o ano seguinte (Brasil, 2024). Historicamente, conforme Baptista *et al*. (2012), tais emendas possuíam caráter meramente autorizativo, funcionando como instrumento de barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esse paradigma foi alterado pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais.

No âmbito político-eleitoral, Leal (2025) aponta uma associação positiva e estatisticamente significativa entre o incremento de recursos de emendas para a saúde e a probabilidade de reeleição de prefeitos. O alinhamento partidário entre o prefeito e o legislador condiciona a alocação de valores mais expressivos, consolidando a imagem do prefeito como um “gestor eficiente” ou “capaz de atrair recursos”, influenciando diretamente a decisão do eleitorado. Entre 2014 e 2023, parlamentares demonstraram clara preferência por transferências diretas aos municípios, que absorveram, em média, 73,6% do total das despesas por emendas (Vieira, 2024).

O avanço das emendas parlamentares traz implicações profundas para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente na Atenção Primária à Saúde (APS). O estudo de Ulinski *et al*. (2024) identificou um grave desequilíbrio alocativo em favor de municípios de menor porte populacional, com diferenças de até 16 vezes no valor *per capita* entre municípios com menos de

5 mil habitantes e aqueles com mais de 500 mil. Tal cenário evidencia distorções causadas pela fragmentação dos recursos no período avaliado. Adicionalmente, o crescimento das emendas reduziu drasticamente a capacidade do Ministério da Saúde (MS) de definir a destinação dos gastos discricionários. Segundo Vieira (2024), mais da metade das despesas discricionárias com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) passou a ser definida pelo Congresso Nacional.

Observa-se, ainda, um efeito de substituição: municípios reduziram a parcela de recursos próprios na APS ao receberem emendas, deslocando o montante poupado para outras despesas (Ulinski *et al*., 2024). Além das emendas impositivas, a expansão das emendas de relator ampliou o espaço parlamentar nos recursos federais (Piola; Vieira, 2019). Para Couto e Cardoso Junior (2024), esse fortalecimento do Legislativo como definidor de prioridades pode impactar negativamente a oferta e o acesso a serviços públicos no país.

A realização de estudos sobre recursos na área da saúde é de extrema importância tanto para a gestão do setor público quanto para o setor de saúde suplementar (privado), dadas as implicações diretas na qualidade de vida da população e na sustentabilidade financeira das instituições. A descentralização do SUS no Brasil trouxe benefícios sociais, mas sua complexa estrutura de financiamento e o alto nível de assimetria informacional tornam o setor vulnerável a atos ilícitos e ao fenômeno do *rent-seeking* (Albuquerque; Souza, 2017; Avelino; Biderman, 2014). Conforme destacado por Almeida-Santos *et al*. (2024), esse comportamento manifesta-se frequentemente por meio do uso agressivo de políticas orçamentárias discricionárias para desviar recursos de forma legal, gerando benefícios próprios em detrimento de custos sociais difusos e resultando em níveis de bem-estar significativamente abaixo do potencial esperado para a população local

4 RESULTADOS PRELIMINARES

As análises preliminares foram conduzidas sobre um painel de dados, abrangendo um total de 1.540 observações (munícipios ao longo dos anos). A base de dados engloba os valores de despesas, receitas, transferências e emendas, além dos dados populacionais de 140 dos 141 municípios do estado de Mato Grosso, ao longo do período de 2014 a 2024. Apenas o município de Santo Antônio do Leverger foi excluído da pesquisa por não apresentar as informações necessárias para a análise. A Tabela 1 resume as estatísticas descritivas para as variáveis de despesa e receita em valores nominais.

Tabela 1 – Análise das variáveis de despesa, receitas, transferências e emendas do estado de Mato Grosso no período de 2014 a 2024

Variável	Contagem	Média(R$)	Desvio padrão (R$)	Mínimo (R$)	Máximo (R$)
Despesa função (VGA)	1,540	30,534,100	89,333,100	1,594,060	1,262,300,000
Receita própria	1,540	19,203,200	77,188,000	21,656	1,369,380,000
Receita transferências	1,540	77,323,500	159,116,000	2,729,400	2,275,790,000
Emendas	1,540	1,655,180	10,313,800	0	255,893,000
População	1,540	22,768	57,627	1,010	650,877

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os dados demonstram uma acentuada heterogeneidade fiscal e demográfica na amostra, o que justifica a escolha do modelo de efeitos fixos para o tratamento econométrico, permitindo o controle de características não observáveis e específicas de cada município.

A acentuada heterogeneidade fiscal e demográfica observada na amostra justifica a aplicação do modelo de efeitos fixos, essencial para controlar características não observáveis específicas de cada município. A Tabela 1 revela disparidades significativas: a despesa média com saúde é de R$30,53 milhões, com um desvio padrão quase três vezes superior, refletindo extremos que variam de R$1,59 milhão a R$1,26 bilhão. Demograficamente, a amostra abrange desde Araguainha (1.010 habitantes) até a capital Cuiabá (650.877 habitantes).

A estrutura de receita confirma a dependência de recursos externos: as transferências constitucionais e legais (média de R$77,3 milhões) são aproximadamente quatro vezes superiores à receita própria (R$19,2 milhões). As emendas parlamentares apresentam a maior volatilidade relativa (média de R$1,65 milhão e desvio padrão de R$10,31 milhões), com municípios que não receberam repasses e outros com valores superiores a R$250 milhões. Essa dispersão reforça a necessidade de isolar a dinâmica dessa fonte no modelo de dados em painel.

A Tabela 2 mostra as estatísticas descritivas para as variáveis *per capita*, e a análise das variáveis escalonadas pela população é crucial para mitigar o efeito da heterogeneidade de tamanho entre os municípios.

Tabela 2 – Análise das variáveis *per capita* despesa, receitas, transferências e emendas do estado de Mato Grosso no período de 2014 a 2024

Variável	Contagem	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Mediana (50%)	Máximo
Gasto	1,540	1,717.87	1,119.55	231.06	1,447.90	8,616.27
Receita	1,540	0.50	0.40	0.01	0.41	6.30
Transferência	1,540	15.40	24.21	0.23	10.40	681.10
Emendas	1,540	0.017	0.022	0.000	0.012	0.417

Fonte: Elaborada pelo autor.

As principais observações ao olhar para as variáveis *per capita* são de que a magnitude dos valores é reduzida, mas a dispersão (razão entre desvio padrão e média) permanece alta para a maioria das variáveis, especialmente para transferências e emendas, o que confirma a importância de usar um modelo de dados em painel com efeitos fixos para controlar as características municipais não observadas. As variáveis transferência e gasto continuam a apresentar valores máximos muito distantes da média, sugerindo a presença do efeito *outliers* ou de municípios com características muito distintas que podem ser capturadas pelos efeitos fixos do modelo.

4.1 RESULTADOS DA REGRESSÃO

A análise dos resultados do teste de regressão permite uma avaliação preliminar da ocorrência do efeito *flypaper* nos gastos com saúde dos municípios mato-grossenses. A interpretação a seguir considera os três modelos de regressão testados, em que a variável dependente é sempre o gasto (despesas municipais com ações e serviços públicos de saúde). A Tabela 3 resume os resultados da regressão de efeitos fixos, na qual a variável dependente é o logaritmo *desp_saude* no município *i* no tempo *t*.

Tabela 3 – Resumo dos resultados da regressão de efeitos fixos dos modelos com variáveis em nível (Log-Nível)

Variável	Valor	(Interação/Dependência)
Receita própria	0.158*** (0.016)	0.160*** (0.016)
Transferências	0.211*** (0.017)	0.211*** (0.017)
Emendas	0.012* (0.007)	0.012* (0.007)
Receita total x emendas/Receita total		0.021 (0.023)
Efeitos fixos	SIM	SIM
R^2 (*within*)	0.570	0.570
N	1,540	1,540

Nota: Valores entre parênteses são erros-padrão (robustos). *** p < 0.01; * p < 0.1.

Fonte: Elaborada pelo autor.

O modelo M1 representado no Quadro 1 testa a hipótese clássica do *flypaper*: se a receita externa (transferência) e as emendas têm um impacto maior no gasto local do que a receita interna (própria).

Quadro 1 – M1: Teste clássico do efeito *flypaper*

Coeficiente	**Valor**	**Interpretação**	**Implicação para o *flypaper***
Receita própria	0.158***	Um aumento de 1% na receita própria leva a um aumento de 0.158% na desp_saude.	Elasticidade-gasto básica em relação à receita interna.
Transferências	0.211***	Um aumento de 1% na transferência leva a um aumento de 0.211% na desp_ saude.	Elasticidade-gasto em relação a transferências gerais (não emendas).
Emendas	0.012*	Um aumento de 1% nas emendas leva a um aumento de 0.012% na desp_saude.	Elasticidade-gasto em relação a transferências específicas (emendas).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados da regressão confirmam a presença do efeito *flypaper* clássico nos municípios de Mato Grosso. O coeficiente das transferências constitucionais e legais (0.211) supera o da receita própria (0.158), indicando que o estímulo ao gasto com saúde via recursos externos é 33.5% superior ao gerado pela capacidade tributária local. Esse achado corrobora a teoria de que o capital externo tende a ser integralmente absorvido pelo orçamento público em vez de ser convertido em alívio fiscal para o contribuinte local.

Quanto às emendas parlamentares, o coeficiente (0.012) é positivo e marginalmente significativo (p < 0.10), sugerindo um efeito de adicionalidade limitada. Embora o sinal positivo descarte um efeito de substituição plena, em que o recurso externo apenas deslocaria o investimento próprio para outras áreas, a magnitude reduzida demonstra que as emendas não atuam como o motor principal da expansão dos gastos em comparação às transferências gerais. Portanto, a hipótese de que a dependência estrutural em emendas amplifica severamente o efeito *flypaper* apresenta evidências estatísticas limitadas nesta amostra.

O Modelo M2, representado no Quadro 2, testa a hipótese de que a dependência do orçamento em emendas potencializa o impacto da receita total.

Quadro 2 – M2: Dependência orçamentária e interação

Variável	**Coeficiente**	**Interpretação**	**Implicação para o *flypaper***
Receita total x emendas/receita total	0.021	Efeito da dependência de emendas sobre a elasticidade-gasto da receita total.	Teste de amplificação do efeito *flypaper.*

Fonte: Elaborado pelo autor.

O coeficiente de interação (0.021) é positivo, mas não é estatisticamente significativo. Não há evidência de que a proporção de emendas no orçamento total modifique de forma significativa o poder de estímulo da receita total no gasto com saúde. Isso sugere que o efeito *flypaper* identificado no M1 é um fenômeno geral das transferências e não é amplificado pela dependência orçamentária em emendas.

Já o Modelo M3, descrito no Quadro 3, testa se aumentos de emendas têm um efeito diferente de reduções (rigidez orçamentária).

Quadro 3 – M3: Assimetria de custos

Variável	Coeficiente	Significância	Interpretação
Emendas	0.003	Não significativo	Efeito adicional do *log(Emendas)* quando há AUMENTO *(Dummy = 1).*

Fonte: Elaborado pelo autor.

O coeficiente de assimetria (0.003) é positivo, mas não é estatisticamente significativo (p-valor maior que 0.10). O impacto total de uma redução nas emendas é dado apenas pelo termo base (0.012). Um aumento nas emendas seria a soma dos dois termos (0.012 + 0.003 = 0.015). Como o coeficiente de interação é insignificante, não há evidência de assimetria nos gastos. Isso sugere que os gastos com saúde reagem de maneira simétrica a aumentos e a reduções nas emendas (ou seja, não há uma rigidez orçamentária significativa impulsionada por emendas).

A Tabela 4 resume os resultados da regressão de Efeitos Fixos (FE), em

que a variável dependente é o logaritmo *desp_saude per capita* (log(desp_saude/população) e as variáveis independentes de receita também estão em logaritmo *per capita*.

Tabela 4 – Resumo dos resultados da regressão de efeitos fixos (*per capita*)

Variável	M1	M2	M3
Log (Receita Própria$_{i,t}$/População$_{i,t}$)	0.117*** (0.019)	0.120*** (0.019)	0.120*** (0.019)
Log (Transferências$_{i,t}$/População$_{i,t}$)	0.219*** (0.023)	0.219*** (0.023)	0.219*** (0.023)
Log (Emendas$_{i,t}$/População$_{i,t}$)	0.016* (0.009)	0.016* (0.009)	0.017* (0.009)
Log (Emendas$_{i,t}$/População$_{i,t}$) x *Dummy$_{i,t}$*			-0.007 (0.007)
Log (Receita total*i,t*/População$_{i,t}$) x Emendas$_{i,t}$/ Receita Total$_{i,t}$		-0.024 (0.029)	
Efeitos Fixos	SIM	SIM	SIM
R^2 (Within)	0.570	0.570	0.570
N	1,540	1,540	1,540

Nota: Valores entre parênteses são erros-padrão (robustos). *** p < 0.01; * p < 0.1.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A interpretação econômica e *flypaper* (Log-Per Capita) no M1 (Quadro 4), com variáveis *per capita*, é o modelo mais robusto para testar o efeito *flypaper* e a elasticidade do gasto em relação às receitas, controlando o tamanho do município.

Quadro 4 – M1: Confirmação do *flypaper* e efeito das emendas

Coeficiente	**Valor**	**Interpretação**	**Implicação f*lypaper (Per Capita)***
log(Receita Própria *per capita*)	0.117***	Um aumento de 1% na Receita Própria *per capita* leva a um aumento de 0.117% no VGA *per capita*.	Redução da elasticidade em relação ao modelo anterior (0.158).
log(Transferências *per capita*)	0.219***	Um aumento de 1% na Transferência *per capita* leva a um aumento de 0.219% no VGA *per capita*.	Elasticidade estável e ainda dominante.
log(Emendas *per capita*)	0.016*	Um aumento de 1% nas Emendas *per capita* leva a um aumento de 0.016% na desp_saude *per capita*.	Elasticidade marginalmente significativa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O coeficiente das transferências (0.219) é significativamente maior que o da receita própria (0.117). A elasticidade das transferências é quase o dobro da receita própria. O efeito *flypaper* clássico não só é confirmado, como se torna mais evidente quando as variáveis são escalonadas pela população, destacando o forte poder de estímulo das transferências por habitante no gasto com saúde por habitante. O coeficiente de Emendas (0.016) continua positivo e marginalmente significativo ($p < 0.10$), e ligeiramente maior que no modelo anterior (0.012).

Mesmo na base *per capita*, o impacto das emendas no gasto com saúde é muito pequeno em comparação com as outras fontes, ratificando que se trata de um efeito marginal e adicional, mas não o principal vetor de crescimento do gasto.

No Quadro 5, o Modelo M2: Interação e dependência orçamentária.

Quadro 5 – M2: Interação e dependência orçamentária

Variável	Coeficiente	Significância	**Implicação *Flypaper* (Interação)**
log (Receita Total *per capita*) x Emendas/Receita Total (β_{Int})	-0.024	Não Significativa	Impacto da dependência de emendas na elasticidade-gasto da Receita Total.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O coeficiente de Interação (β_{Int}= - 0.024) é negativo e não é estatisticamente significativo. Assim como no modelo em Log-Nível, não há evidências de que a dependência em emendas amplifique (ou, neste caso, deprima) o efeito da receita total no gasto. A amplificação do *flypaper* não é explicada pela proporção de emendas no orçamento.

No Quadro 6, o Modelo M3 traz a análise de assimetria de custos.

Quadro 6 – M3: Análise de assimetria de custos

Variável	**Coeficiente**	**Significância**	**Implicação *Flypaper* (Assimetria)**
log(Emendas *per capita*) x *Dummy* (β_{Ass})	-0.007	Não Significativa	Efeito adicional do log(Emendas *per capita*) quando há AUMENTO.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O coeficiente de Assimetria (β_{Ass}= - 0.007) é negativo e não é estatisticamente significativo. Não há evidências de que os gastos com saúde reajam de forma assimétrica a aumentos ou a reduções nas emendas. O baixo impacto marginal das emendas (0.017) é mantido, independentemente da direção da variação.

O Quadro 7 traz um resumo que fortalece as conclusões iniciais.

Quadro 7 – Os modelos em Log-Per Capita

Hipótese testada	Resultado	Conclusão Principal
Flypaper clássico (Transferências > receita própria)	**Confirmado:** (0.219) > (0.117)	As transferências gerais por habitante têm um poder de estímulo ao gasto com saúde por habitante significativamente maior que a receita própria.
Efeito *flypaper* das emendas	**Adicional, mas Marginal**: (0.016) é positivo ($p < 0.1$), mas muito pequeno.	As Emendas são recursos adicionais, mas seu impacto é limitado e não é o vetor de crescimento principal do gasto.
Amplificação por dependência	**Rejeitada**: Coeficiente de Interação não significativo.	A dependência do orçamento em Emendas não amplifica o Efeito *Flypaper*.
Assimetria / Rigidez	**Rejeitada**: Coeficiente de Assimetria não significativo.	Não há evidência de que a rigidez orçamentária se manifeste de forma diferente em aumentos ou reduções de Emendas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise econométrica utilizou modelos de regressão em painel com efeitos fixos, que são ideais para controlar a heterogeneidade não observada e constante no tempo entre os municípios, garantindo a robustez das elasticidades fiscais. Foram testados dois conjuntos principais de modelos: um utilizando variáveis em Log-Nível (M1 e M2) e outro utilizando variáveis Log-Per Capita (M1, M2 e M3), controlando, assim, o efeito do tamanho populacional.

O principal objetivo da pesquisa foi testado nos Modelos M1 (Log-Nível) e M1 (Log-Per Capita), por meio da comparação entre as elasticidades-gasto da receita própria e das transferências, conforme Quadro 8.

Quadro 8 – Evidência do efeito *flypaper* clássico

Variável	Coef. M1 (Log-Nível)	Coef. M1 (Log-Per Capita)	Comparação
log(Receita Própria)	0.158***	0.117***	Diminui ao controlar a população.
log(Transferências)	0.211***	0.219***	Mais estável e dominante.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em ambos os modelos, o coeficiente da receita de transferências é significativamente maior que o coeficiente da receita própria. No modelo Log-Per Capita, o poder de estímulo das transferências é quase o dobro do poder da receita própria (0.219 vs. 0.117). Os resultados são robustos e confirmam a existência do efeito *flypaper* clássico nos municípios de Mato Grosso. Isso implica que um aumento nos recursos externos (transferências constitucionais e legais) tem um

impacto desproporcionalmente maior na expansão dos gastos com saúde do que um aumento equivalente na capacidade de arrecadação local, corroborando a teoria de que o recurso “gruda” no nível de governo que o recebe.

Os modelos consistentemente isolam o impacto das emendas parlamentares, demonstrado no Quadro 9.

Quadro 9 – O impacto marginal das emendas parlamentares

Variável	Coef. M1 (Log-Nível)	Coef. M1 (Log-Per Capita)	Implicação
log(Emendas)	0.012*	0.016*	Efeito positivo e marginalmente significativo ($p < 0.1$).

Fonte: Elaborado pelo autor.

O coeficiente das Emendas é positivo, o que refuta a hipótese de efeito substituição (em que Emendas apenas deslocariam recursos próprios). As Emendas são, portanto, recursos adicionais ao orçamento da saúde. No entanto, o valor do coeficiente (0.016) é muito baixo em comparação com as demais fontes de receita. Isso sugere que, embora as emendas contribuam para o gasto em saúde, seu efeito marginal é limitado e elas não são o principal vetor de crescimento dos gastos, ao contrário das transferências gerais.

O Quadro 10 traz as hipóteses de que as emendas modificam a elasticidade-gasto da receita total ou geram rigidez assimétrica nos gastos que foram testadas nos Modelos M2 e M3.

Quadro 10 – Testes de interação e assimetria

Modelo	Hipótese Testada	Coeficiente	Significância	Resultado
M2 (Interação)	Dependência em Emendas amplifica o *Flypaper*?	0.021(Log-Nível) e -0.024 (Log-Per Capita)	Não Significativo	**Rejeitada:** A proporção de Emendas não modifica o efeito da Receita Total no gasto.
M3 (Assimetria)	Gastos reagem de forma diferente a aumentos e reduções de Emendas?	-0.007 (Log-Per Capita)	Não Significativo	**Rejeitada:** Não há evidência de rigidez orçamentária ou reação assimétrica.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados indicam que o Efeito *Flypaper* em Mato Grosso é um fenômeno geral das Transferências (M1) e não é potencializado pela especificidade das emendas parlamentares (M2 e M3).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou empiricamente a ocorrência do efeito *flypaper* nos municípios de Mato Grosso entre 2014 e 2024, buscando responder em que medida as emendas parlamentares destinadas à saúde nos municípios de Mato Grosso geram um efeito *flypaper* de magnitude distinta em comparação às receitas próprias e às demais transferências intergovernamentais. Os resultados confirmam a prevalência do efeito clássico na região: a elasticidade das transferências (0.219) no modelo *per capita* é quase o dobro da observada para a receita própria (0.117). Tal evidência demonstra que os recursos externos possuem um poder de estímulo ao gasto público significativamente superior ao incremento da arrecadação local.

Quanto às emendas parlamentares, o estudo revelou um impacto positivo, porém marginal e limitado (0.016). Esses recursos funcionam como aportes adicionais, mas não atuam como o motor principal da expansão das despesas, nem como indutores de rigidez orçamentária ou assimetria fiscal significativa no período analisado.

A pesquisa contribui para as áreas de finanças públicas e *accountability* ao isolar o impacto fiscal real das emendas frente às transferências constitucionais, desmistificando seu papel nas distorções do federalismo fiscal brasileiro. Para gestores municipais, legisladores e órgãos de controle, essas conclusões são fundamentais para subsidiar o planejamento orçamentário e mitigar a ilusão fiscal na Administração Pública.

Para o avanço desta temática, sugere-se: Segmentação – investigar tipos específicos de emendas (individuais, de bancada e de relator) separadamente; Ciclos Políticos – analisar a influência de anos eleitorais na volatilidade desses repasses; e Eficiência Qualitativa – avaliar se o "dinheiro que gruda" via transferências resulta em melhoria efetiva dos indicadores de saúde ou apenas na expansão da burocracia pública.

REFERÊNCIAS

AFONSO, W. B. **Fiscal illusion in state and local finances a hindrance to transparency**. State and Local Government Review, v. 46, n. 3, p. 219-228, 2014.

ALBUQUERQUE, A.; SOUZA, C. N. Corrupção na saúde no Brasil: reflexão à luz da abordagem baseada nos Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Bioética**, Brasília, v. 13, n. 6, p. 1-17, 2017.

ALMEIDA-SANTOS, Paulo Sérgio; MENDES, Nara Cristina Ferreira; MATIAS-PEREIRA, José. Impactos de ações rent-seeking sobre o orçamento público: o efeito do caso "Máfia das Ambulâncias" nos municípios mato-grossenses. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 43, p. e275921, 2024.

ANDERSON, M. C.; BANKER, R. D.; JANAKIRAMAN, S. N. Are selling, general,

and administrative costs “sticky”? **Journal of Accounting Research**, v. 41, n. 1, p. 47-63, 2003.

ARAÚJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. **Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil.** 42° Encontro Nacional de Economia. Natal, 2016.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C. A doença da corrupção: o desvio de fundos e a saúde pública nos municípios brasileiros. **Anuário de Pesquisa 2013-2014**, FGV, 2014. Disponível em: Disponível em: https://periodicos.fgv.br/apgvpesquisa/article/download/58357/56830. Acesso em: 24 fev. 2026.

BAPTISTA TWF, Machado CV, Lima LD *et al*. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde**. Caderno Saúde Pública**. v. 28(12), p. 2267-2279, 2012.

BERNER, Carlos Vicente Berner. **Relação da ilusão fiscal, do efeito flypaper e da Felicidade Interna Bruta considerando a dívida pública do Brasil**. 140 f., Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília: Brasília, 2021.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: https://bit.ly/3qcx1wo. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107. **Diário Oficial da União**, 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união**. Fundo de Participação dos Municípios FPM, 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da igualdade racial. **Manual sobre Emendas Parlamentares**. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/acesso-a-informacao/assessoria-parlamentar/emendas-parlamentares/manual-de-emendas-2025. Acesso em: 30 set. 2025.

CAETANO, C. C. R.; ÁVILA, L. A. C.; TAVARES, M. A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, [*s.l.*], v. 51, p. 897-916, 2017.

CAMPAGNONI, Mariana *et al*. Cost Stickiness nos governos locais de Santa Catarina. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 20, p. e3148, 2021.

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados**, v. 51(4), p. 941-981, 2008.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento, governança orçamentária e emendas parlamentares**: como conciliar racionalidade técnica, participação social e legitimidade política. Blog Gestão, Política e Sociedade, 2024. Disponível em: https:// periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/263. Acesso em: 20 set. 25.

CUNHA, I. R. **Ilusão fiscal, cidadania e tributação do consumo em reforma**: A (in) consciência do contribuinte antes, durante e depois (?) da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025 (Reforma Tributária), 2025.

DINIZ, J. A.; LIMA, H., R.; MARTINS, V. G. **O Efeito Flypaper no Financiamento da Educação Fundamental dos Municípios Paraibanos**. Administração Pública e Gestão Social, v. 9, n. 2, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351557759005. Acesso em: 20 set. 2025.

DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C. The empirical analysis of fiscal illusion. **Journal of Economic Surveys**, v. 10, n. 3, p. 261-297, 1996.

GROSSMAN, P. J. The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A Test of the Fiscal Illusion Hypothesis. **Public Finance Quarterly**, n. 18, p. 313-327, 1990.

LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha *et al*. Emendas parlamentares destinadas ao Sistema Único de Saúde e a reeleição de prefeitos municipais do Brasil em 2024. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 41, p. e00220924, 2025.

NOJOSA, G. M.; LINHARES, F. C. Variabilidade do efeito flypaper e força política: uma análise para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 48, n. 3, p. 137-164, 2018.

OATES, W. E. An Easy on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

PAZ, R. N.; SERRANO, A. L. M.; FERREIRA, L. O. G. Desempenho dos Municípios Brasileiros: Uma Análise Gerencial da Realidade Econômica e Fiscal por meio do Efeito Flypaper. **Revista Universo Contábil,** v. 16, n. 2, p. 50-66, 2020.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no sistema único de saúde**. Texto para Discussão, n. 2497, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

PUVIANI, Amilcare. **Teoria dell'Illusione Finanziaria**. Palermo: Sandro, 1903.

REZENDE, F. **Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina**: Argentina, Brasil e Colômbia. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, p. 55-102, 2007.

RICHARTZ, F.; BORGERT, A. Fatores explicativos para o comportamento assimétrico dos custos das empresas listadas na B3. **Revista Universo Contábil**, n. 16 (3), Blumenau-SC, 2020.

RIOS, M. E.; COSTA, J. S. O efeito flypaper nas transferências para os municípios portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 8, p. 85-108, 2005.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, [*s.l.*], v. 43, n. 2, 2013.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539-562. FapUNIFESP (SciELO), 2016.

TURNBULL, G. K. The overspending and flypaper effects of fiscal illusion: Theory and empirical evidence. **Journal of Urban Economics**, 44(1), p. 1-26, 1998.

ULINSKI, K. G. B. *et al*. Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, p. e00007323, 2024.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Texto para Discussão, n. 3048, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2024.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24(82), p. 390-411, 2017.

O PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DO TCE/PE (2023-2025): MODELO DE COOPERAÇÃO PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

THE SUSTAINABLE LOGISTICS PLAN OF THE TCE/PE (2023-2025): A COOPERATION MODEL FOR PROMOTING SUSTAINABILITY

Fagner José Coutinho de Melo[1]
Ana Cecília Câmara Bastos[2]
Vilma Mendonça de Azevedo[3]
Djalma Silva Guimarães Junior[4]
Eryka Fernanda Miranda Sobral[5]

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a contribuição do Plano de Logística Sustentável do TCE/PE (2023-2025) para a promoção da sustentabilidade, comparando-o com experiências de outros Tribunais de Contas brasileiros. O estudo, de caráter qualitativo e pesquisa-ação, examina seu alinhamento aos ODS e compara a experiência pernambucana com outros TCs. O PLS-TCE/PE apresenta estrutura inovadora, organizada em fases sequenciais, equilibrando dimensões ambiental, social e econômica, com ações transversais ligadas a múltiplos ODS. A análise das entregas evidencia a materialização dessas ações, com implementação de iniciativas institucionais e operacionais ao longo do período. A comparação nacional evidencia singularidade pela integração equilibrada das dimensões. A contribuição científica reside na demonstração de que TCs podem atuar como agentes transformadores de políticas sustentáveis.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Plano de Logística Sustentável; políticas públicas; ODS; governança pública.

1 Professor associado da Universidade de Pernambuco (UPE). Doutor e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
2 Gestora de Projetos Especiais em Sustentabilidade no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Bacharel em Ciência da Computação e especialista em Tecnologias da Informação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
3 Assessora de Projetos Especiais em Sustentabilidade no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestrado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).
4 Professor associado da Universidade de Pernambuco (UPE). Doutor e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
5 Professora adjunta da Universidade de Pernambuco (UPE). Doutora em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Abstract: This paper aims to analyze the contribution of the Sustainable Logistics Plan of the Pernambuco State Court of Auditors (TCE/PE) (2023-2025) to the promotion of sustainability, comparing it with the experiences of other Brazilian Courts of Auditors. The qualitative, action-research study examines its alignment with the Sustainable Development Goals (SDGs) and compares the Pernambuco experience with other Courts of Auditors. The TCE/PE Sustainable Logistics Plan presents an innovative structure, organized in sequential phases, balancing environmental, social, and economic dimensions, with cross-cutting actions linked to multiple SDGs. The analysis of the deliverables demonstrates the materialization of these actions, with the implementation of institutional and operational initiatives throughout the period. The national comparison highlights its uniqueness due to the balanced integration of dimensions. The scientific contribution lies in demonstrating that Courts of Auditors can act as agents of change in sustainable policies.

Keywords: Audit Courts. Sustainable Logistics Plan; public policies; SDGs; public governance.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas constituem instituições essenciais ao exercício do controle externo, desempenhando papel decisivo na fiscalização e na orientação da administração pública, especialmente no que concerne à legalidade, à legitimidade e à economicidade da utilização dos recursos públicos (Brasil, 1988). Na contemporaneidade, a atuação dessas Cortes não pode prescindir da incorporação de práticas de governança alinhadas ao desenvolvimento sustentável, considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e condição inafastável para a garantia de cidadania e de qualidade de vida das gerações atuais e das futuras (Brasil, 1988; Organização das Nações Unidas, 2015).

O avanço das agendas globais, notadamente a Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), impõe às organizações públicas um reposicionamento estratégico (Kruger *et al.*, 2024). Além de exercer o controle das contas públicas, cabe-lhes induzir políticas, práticas e processos que promovam a sustentabilidade em suas diversas dimensões – ambiental, social e econômica – e contribuam diretamente para o direito ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida da sociedade (Almeida; Cavalcanti; Melo, 2023). Nesse sentido, a emergência da crise climática global e a crescente demanda por governança responsável têm impulsionado transformações estruturais na administração pública brasileira (Alves; Azevedo, 2024).

No âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 7.746/2012 instituiu a Política Nacional de Logística Sustentável, complementada pela Portaria da Secretaria de Gestão e Inovação (Seges)/Ministério da Economia (ME) nº 8.678/2021, que estabeleceu diretrizes obrigatórias para os Planos de Logística Sustentável (PLS) nos órgãos federais. Embora os Tribunais de Contas estaduais não estejam formalmente vinculados a essa normativa, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente o Acórdão nº 3.254/2021, recomendou a institucionalização dos PLS em todas as esferas governamentais, reconhecendo seu caráter transversal e estratégico para a governança pública (Tribunal de Contas da União, 2025).

O PLS configura-se como um instrumento de governança que transcende a mera racionalização de gastos, ao integrar dimensões ambiental, social e econômica nas decisões organizacionais (Pereira *et al.*, 2018). Conforme definição normativa, o PLS é "instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade [...] que estabelece a estratégia das contratações e da logística [...] considerando objetivos e ações referentes a critérios e práticas de sustentabilidade" (Tribunal de Contas da União, 2025). Essa concepção amplia o escopo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas, posicionando-os como atores indutores de boas práticas administrativas, e não apenas fiscalizadores.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) e a Universidade de Pernambuco (UPE) celebraram um convênio institucional com vistas à elaboração de um PLS para o quadriênio 2023-2026, instrumento concebido para sistematizar, monitorar e aprimorar ações de sustentabilidade, racionalizando o uso de recursos e aprimorando a gestão organizacional (TCE/PE, 2023). O processo metodológico, inspirado nas melhores práticas nacionais e internacionais, contemplou diagnóstico estruturado, definição de eixos temáticos e critérios, construção de indicadores e estabelecimento de mecanismos de governança (TCE/PE, 2023).

Assim, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: de que forma o PLS do TCE/PE (2023-2025) atua como instrumento de promoção da sustentabilidade na perspectiva ambiental, social e econômica no tribunal, bem como quais as suas particularidades da experiência em comparação com as experiências de outros Tribunais de Contas brasileiros? Diante dessa questão, este artigo tem como objetivo analisar a contribuição do PLS do TCE/PE (2023-2025) para a promoção da sustentabilidade, comparando-o com experiências de outros Tribunais de Contas estaduais brasileiros.

Nesse cenário, o presente estudo posiciona-se como contribuição ao debate contemporâneo sobre a essencialidade dos Tribunais de Contas na promoção da cidadania, direitos humanos, otimização do uso de recursos públicos e cuidado com o meio ambiente, articulando esses princípios à agenda do desenvolvimento sustentável e à governança pública. Apresenta-se um relato de experiência fundamentado na construção colaborativa do PLS do TCE/PE (2023-2026), concebido como instrumento gerencial e de governança capaz de induzir mudanças estruturais na gestão organizacional.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS) COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

O PLS é definido pela Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), como um documento de planejamento contendo "objetivos, responsabilidades, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação" voltados ao

estabelecimento de práticas sustentáveis, bem como à racionalização do uso de recursos na administração pública (Brasil; MPOG, 2012).

Do ponto de vista conceitual, o PLS é um instrumento de governança porque integra-se ao planejamento estratégico institucional, orientando decisões de natureza logística, de aquisição, de gestão de infraestrutura e de práticas organizacionais com base em critérios de sustentabilidade (Cohen *et al.*, 2021; Morais *et al.*, 2024a). Segundo o TCU, trata-se de mecanismo que define a estratégia das contratações e da logística, considerando objetivos e ações que promovam sustentabilidade ambiental, social e econômica (Brasil; TCU, 2021).

Essa concepção reforça que o PLS vai além da racionalização de gastos; ele atua na indução de mudanças organizacionais, no fortalecimento da cultura de responsabilidade socioambiental e na criação de indicadores que possibilitam monitorar o desempenho. Como observa Secchi (2016), instrumentos de governança pública devem ser capazes de alinhar a ação estatal às demandas da sociedade, promovendo eficiência e efetividade, especialmente quando integrados a agendas globais de desenvolvimento sustentável.

O mapeamento da transparência dos PLS realizado por Morais e Melo (2025) no âmbito dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, incluindo o TCU, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC/DF), 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e 5 Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), revelou um panorama heterogêneo quanto à formalização e à divulgação dessas ferramentas de governança. Dos tribunais analisados, 14 (42%) disponibilizam seus PLS atualizados em plataformas digitais, quatro (12%) encontram-se em processo de elaboração e 15 (46%) não apresentam informações sobre o plano em seus *sites* oficiais. Entre os que possuem PLS disponíveis, a maioria (13) adota a abordagem do *Triple Bottom Line,* contemplando dimensões econômica, social e ambiental, enquanto apenas um adota a perspectiva ESG (ambiental, social e governança).

Os autores supracitados destacaram que dez tribunais formalizam suas políticas de sustentabilidade por meio de normativas específicas e quatro integram essas políticas a outros instrumentos institucionais. A pesquisa destacou uma ausência de setores exclusivos voltados à sustentabilidade, sendo a coordenação das ações descentralizada e atribuída a comitês internos. Por fim, os autores identificaram que sete tribunais mantêm seção específica nos seus portais dedicada à sustentabilidade, facilitando a compreensão pública das práticas adotadas, enquanto outros sete divulgam suas ações de modo disperso, comprometendo a clareza e o acesso às informações. Os autores concluíram o estudo evidenciando que o PLS, embora reconhecido como instrumento estratégico, ainda carece de maior uniformidade e transparência na sua implementação e comunicação, reforçando a necessidade de consolidar esse mecanismo como padrão de governança institucional.

Segundo diretrizes do TCU (2025), o PLS deve abranger, no mínimo: (I) diretrizes para a gestão estratégica das contratações e da logística; (II) metodologia para aferição de custos indiretos relacionados ao ciclo de vida dos bens; (III) ações para racionalização do consumo, otimização da ocupação de espaços físicos, identificação de objetos de menor impacto ambiental, fomento à inovação e inclusão de negócios de impacto; (IV) definição das responsabilidades dos atores envolvidos;

e (V) metodologia para implementação, monitoramento e avaliação. Essa estrutura evidencia o caráter multidimensional do instrumento, que exige a articulação de aspectos econômicos, ambientais e sociais.

2.2 A GESTÃO PÚBLICA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de sustentabilidade, embora amplamente difundido, ganhou maior institucionalidade com a publicação, em 1987, do Relatório Brundtland pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, definindo-o como o atendimento às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem suas próprias necessidades (World Commission on Environment and Development, 1987). Na gestão pública, a sustentabilidade transcende a dimensão meramente ambiental, configurando-se como a integração de três esferas fundamentais: a econômica, que envolve a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos; a social, focada na promoção da equidade, inclusão e qualidade de vida; e a ambiental, que abrange a preservação dos ecossistemas e a mitigação de impactos (Morais *et al*., 2024b). Essa concepção tripartite orienta as práticas contemporâneas de governança pública.

O marco global mais recente é a Agenda 2030 da ONU, que estabeleceu 17 ODS e 169 metas, a serem alcançados até 2030 (Organização das Nações Unidas, 2015). Três ODS estão relacionados diretamente à gestão pública, são eles: Consumo e produção responsáveis (ODS 12); Paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16); e Parcerias e meios de implementação (ODS 17) (Organização das Nações Unidas, 2015). Esses objetivos exigem, segundo Sachs (2015), que as instituições públicas adotem modelos de planejamento e execução que sejam participativos, transparentes e orientados por dados, vinculando resultados não apenas ao cumprimento de normas, mas ao impacto social positivo.

A literatura contemporânea reforça que a integração dos ODS na gestão pública demanda uma reconfiguração profunda dos modelos institucionais, incluindo a transformação dos padrões de consumo, a reformulação dos processos de contratação, a implementação de sistemas avançados de gestão de resíduos e o investimento estratégico na formação de capital humano. De acordo com Cardoso (2025) e Oliveira e Beltrão (2025), o cumprimento das metas da Agenda 2030 exige que o Estado adote práticas de consumo e produção sustentáveis, com enfoque na redução de desperdícios e na eficiência no uso de recursos naturais, internalizando critérios socioambientais em todas as fases da contratação pública. Farias *et al*. (2022) enfatizam que a gestão de resíduos na esfera pública precisa ser tratada como um sistema integrado, alinhado aos ODS, envolvendo desde a prevenção e a minimização até a destinação final ambientalmente adequada, o que requer tecnologia e capacitação específica.

Por sua vez, Elias *et al*. (2025) defendem que a formação e o desenvolvimento de capital humano são elementos centrais na incorporação dos ODS, pois a mudança de paradigmas na administração pública depende da sensibilização e qualificação contínua dos servidores, criando competências institucionais robustas

para implementar políticas sustentáveis de forma transversal. Essas análises evidenciam que a adesão efetiva à Agenda 2030, no setor público, vai muito além do alinhamento formal e exige inovação, governança sólida e capacidade técnica para gerar impacto social e ambiental mensurável.

Ao integrar um PLS ao planejamento estratégico, a gestão pública amplia a aderência institucional aos ODS, pois consolida ações internas (ex.: compras sustentáveis, eficiência energética) e externas (ex.: orientação a entes jurisdicionados sobre práticas sustentáveis), demonstrando que sustentabilidade é também um atributo de boa governança. Para os órgãos de controle externo, os ODS assumem uma relevância dupla, pois atuam como objeto de fiscalização, ao avaliarem a implementação das políticas públicas alinhadas aos ODS pelos entes jurisdicionados, e como referência para a gestão interna, ao orientarem a condução das práticas institucionais segundo critérios de sustentabilidade.

2.3 SUSTENTABILIDADE EM TRIBUNAIS DE CONTAS

O papel dos Tribunais de Contas na Constituição de 1988 está claramente vinculado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das administrações públicas (Brasil, 1988). Entretanto, a função de orientar e induzir melhorias na gestão pública os coloca como atores estratégicos na agenda da sustentabilidade, evoluindo o papel da Corte de uma fiscalização centrada na legalidade e na regularidade para a avaliação da efetividade das políticas públicas e a promoção da sustentabilidade (Machado; Hermany, 2024).

Segundo Bitencourt e Tavares (2024), a atuação dessas Cortes passou a incorporar dimensões não apenas de controle da legalidade e economicidade, mas também de avaliação da eficiência e da efetividade de políticas públicas, campo em que a sustentabilidade constitui parâmetro essencial. Essa evolução reflete tanto pressões externas, como as demandas sociais por transparência e responsabilidade socioambiental, quanto imperativos internos, como a necessidade de otimização de recursos e a modernização administrativa.

O TCU, por exemplo, implementou o PLS-TCU (2016-2020 e 2021-2025), o qual estabelece diretrizes específicas para aquisições sustentáveis, eficiência energética, gestão adequada de resíduos e promoção do bem-estar no ambiente de trabalho, integrando tais ações ao planejamento estratégico e aos ODS (Brasil; TCU, 2021). Experiências como o Programa de Logística Sustentável do TCU evidenciam que Tribunais de Contas podem liderar iniciativas institucionais voltadas à mudança cultural interna e à indução de práticas sustentáveis, atuando como referências para os entes que fiscalizam. Ao implementarem seus próprios planos sustentáveis, essas instituições fortalecem sua legitimidade, pois alinham discurso e prática (Franco *et al*., 2024).

No caso do TCE/PE, a criação do Programa ECOTCE (2013) e do Programa TCEndo Saúde (2014) já sinalizava uma preocupação crescente com responsabilidade socioambiental. A evolução dessa trajetória culminou no PLS-TCE (2023-2026), produto de parceria com a UPE, que não apenas organiza ações internas, mas estabelece indicadores e um modelo de governança robusto para

monitoramento e transparência (TCE/PE, 2023).

No âmbito estadual, observa-se uma diversidade de modelos e graus de implementação dos PLS. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) instituiu seu PLS com foco na consolidação de ações de sustentabilidade já existentes, integrando-o ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) (TCE/RN, 2018). O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM, 2024) aprovou seu PLS 2024-2028 estabelecendo seis temáticas prioritárias: Educação e Conscientização; Desenvolvimento Econômico; Infraestrutura Verde; Gestão de Resíduos; Apoio a Comunidades; e Governança. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG, 2025) estruturou seu Plano de Ação em eixos temáticos específicos, como água e saneamento ambiental, energia, gestão de resíduos e coleta seletiva, e outras dimensões da sustentabilidade.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) mantém o programa TC Sustentável, que inclui coleta seletiva, uso racional de insumos, aquisição de equipamentos com selo de eficiência energética, campanhas internas de sensibilização e incorporação de critérios socioambientais em licitações. Essa prática foi formalizada por meio de resolução administrativa, garantindo a continuidade das ações e ampliando sua visibilidade perante os jurisdicionados (Paraná; TCE/PR, 2022).

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) também desenvolve ações estruturadas, por meio do seu PLS, focando na redução do consumo de energia e água, na melhoria da gestão de resíduos e na promoção de qualidade de vida dos servidores. O plano inclui indicadores de monitoramento e metas anuais, reforçando a transparência e o compromisso institucional com a Agenda 2030 (Mato Grosso do Sul; TCE/MS, 2022).

Essa pluralidade de experiências demonstra que a adoção de políticas e programas sustentáveis pelos Tribunais de Contas, independentemente de suas dimensões ou capacidades administrativas, fortalece sua legitimidade enquanto atores indutores de boas práticas na administração pública. Ao alinharem discurso e prática, tais instituições ampliam sua capacidade de influência sobre os jurisdicionados.

3 METODOLOGIA

O presente estudo insere-se no escopo da pesquisa-ação, uma abordagem metodológica que, segundo Thiollent (2014), caracteriza-se pela participação ativa do pesquisador e dos atores sociais diretamente envolvidos no processo investigativo, permitindo a construção conjunta de conhecimento e a intervenção prática sobre o fenômeno estudado. Tal escolha metodológica revela-se particularmente oportuna no contexto da elaboração e implementação do PLS-TCE/PE, uma vez que o desenho e a execução desse instrumento de governança resultaram de uma parceria institucional entre o TCE/PE e a UPE, envolvendo pesquisadores e corpo técnico da Corte de Contas na análise, no diagnóstico e na proposição de ações para promoção da sustentabilidade.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa documental que utiliza como

fontes primárias os documentos oficiais produzidos pelo TCE/PE e por outros Tribunais de Contas brasileiros, incluindo o Relatório Anual de Projetos (2023-2025), o próprio PLS (2023-2026) e materiais normativos de instituições como o TCU e outros Tribunais de Contas, como dos estados do Rio Grande do Norte, Amazonas, Minas Gerais e Piauí. O exame dessas fontes busca compreender não apenas as ações implementadas, mas também a lógica estratégica e os mecanismos de monitoramento e governança adotados. Em termos de objetivos, a pesquisa pode ser classificada como descritiva e analítica, na medida em que se ocupou tanto de apresentar sistematicamente os projetos e as ações desenvolvidos quanto de interpretar suas implicações para a governança pública e a inserção institucional na Agenda 2030. A abordagem adotada é qualitativa, permitindo a análise interpretativa do conteúdo documental, a identificação de significados e a correlação com referenciais normativos e teóricos.

A coleta de dados fundamentou-se em duas categorias: fontes primárias, constituídas pelos relatórios e planos institucionais já mencionados, bem como por documentos normativos e registros oficiais publicados pelos tribunais; e fontes secundárias, compostas por normas e regulamentos sobre sustentabilidade na administração pública, literatura científica e técnica acerca do PLS e dos ODS, além de legislações pertinentes, como o Decreto nº 7.746/2012, a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 e a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 400/2021. Foram também examinados acórdãos do TCU, entre eles o nº 3.254/2021 e o nº 1.056/2017, que tratam da institucionalização e das diretrizes para implementação de PLS em entidades públicas.

O procedimento analítico desenvolveu-se em três etapas sequenciais. A primeira consistiu em uma análise documental sistemática, compreendendo a leitura e a interpretação integral do Relatório Anual de Projetos do TCE/PE e do PLS 2023-2026, com a finalidade de identificar iniciativas, suas fases de execução e respectivas dimensões temáticas. Nessa etapa, procedeu-se também à sistematização das ações em termos de entregas institucionais, com base nas evidências documentais disponíveis, classificando-as conforme o estágio de execução (cumpridas ou em andamento), o que permitiu estruturar a análise dos resultados apresentada na seção de resultados. A segunda etapa implicou a categorização e o alinhamento com os ODS, analisando a aderência das ações institucionais às metas propostas pela Agenda 2030 e estabelecendo vínculos entre objetivos estratégicos internos e compromissos globais. Por fim, procedeu-se a uma análise comparativa entre as ações do TCE/PE e aquelas conduzidas por outros Tribunais de Contas, observando convergências, divergências e inovações, com vistas à identificação de boas práticas replicáveis e oportunidades de aprimoramento.

As limitações desta pesquisa são inerentes ao caráter documental e à natureza qualitativa do estudo, que dependem da qualidade e completude dos registros institucionais disponíveis. A ausência de dados primários de monitoramento, especialmente indicadores quantitativos detalhados, restringe a possibilidade de avaliação de resultados empíricos de maior precisão estatística. Além disso, o recorte temporal, limitado ao período de 2023-2025, implica que os impactos de longo prazo das ações analisadas não possam ser aferidos, exigindo estudos

futuros para verificar sua efetividade continuada.

Nesse sentido, o método empregado permitiu não apenas sistematizar as informações disponíveis, mas também contextualizá-las no quadro normativo e conceitual da sustentabilidade na gestão pública, alinhando-se à perspectiva de que a pesquisa-ação é capaz de gerar conhecimento aplicado e de contribuir para o aprimoramento dos processos institucionais (Reason; Bradbury, 2021).

4 RESULTADOS

4.1 O PLS DO TCE/PE

A elaboração do PLS-TCE/PE seguiu uma arquitetura conceitual e operacional que integra diagnóstico, planejamento e monitoramento em um ciclo contínuo de gestão estratégica e sustentabilidade. O plano foi estruturado em cinco capítulos principais: (i) detalhamento do modelo de governança para o desenvolvimento das atividades de sustentabilidade; (ii) diagnóstico das práticas sustentáveis existentes na instituição; (iii) plano de ação para execução das iniciativas previstas no período de 2023-2025; (iv) definição de indicadores para acompanhamento e avaliação; e (v) perspectivas de futuro e consolidação da cultura organizacional voltada à sustentabilidade.

A governança do PLS-TCE/PE está ancorada em um sistema de comitês e equipes técnicas temáticas, organizados de forma a garantir articulação intersetorial, hierarquia decisória e eficiência na execução das ações. No topo, o Comitê Executivo ECOTCE exerce funções deliberativas, propondo normas e mecanismos institucionais, além de assessorar a Presidência do TCE/PE nas decisões estratégicas. Subordinados a esse comitê, o Comitê de Sustentabilidade para Ações Internas (CSAI) e o Comitê de Sustentabilidade para Ações de Controle Externo (CACE) coordenam, respectivamente, iniciativas voltadas à gestão interna e à orientação dos jurisdicionados. As equipes técnicas temáticas, vinculadas ao CSAI, são responsáveis pela execução das ações previstas no plano, garantindo a conexão entre metas e resultados.

O diagnóstico das práticas sustentáveis foi construído com base em nove eixos temáticos e 38 critérios, abrangendo as dimensões ambiental, social e econômica. Esse diagnóstico seguiu três etapas: (1) análise de importância, obtida por meio de questionários aplicados a especialistas das unidades organizacionais; (2) análise de desempenho, realizada por meio de entrevistas e visitas técnicas para verificar a execução das práticas; e (3) cálculo dos GAPs, indicando a diferença entre a importância atribuída e o desempenho atual. Esse procedimento permitiu identificar áreas críticas e estabelecer prioridades no planejamento.

O plano de ação resultante contempla 57 ações distribuídas nos nove eixos sustentáveis. Os critérios e as ações foram classificados em quatro níveis de prioridade (máxima, alta, intermediária e baixa), com base na magnitude dos GAPs identificados. Cada ação apresenta descrição clara, responsáveis, justificativas, locais de execução e recursos necessários.

Além dessa estrutura por eixos temáticos, o PLS-TCE/PE apresenta uma

organização inovadora, baseada em quatro fases sequenciais que demonstram uma progressão lógica desde a concepção inicial até a expansão e a institucionalização das ações. Conforme o Relatório Anual de Projetos do TCE/PE (2023-2025), essa estrutura temporal foi sintetizada na Figura 1.

A adoção dessa matriz temporal, em lugar de um modelo estritamente vertical por eixos, permitiu ao TCE/PE: (i) avaliar progressivamente os resultados alcançados; (ii) promover ajustes planejados por meio de termos aditivos anuais; e (iii) incorporar gradualmente maior complexidade às ações, garantindo sustentabilidade e escalabilidade institucional. Essa abordagem evidencia um desenho flexível e adaptativo, capaz de integrar os aprendizados do ciclo anterior à fase subsequente, fortalecendo a sustentabilidade organizacional.

Figura 1 – Fases do PLS do TCE/PE (2023-2025)

Por fim, a definição de indicadores e metas, vinculada tanto aos eixos quanto às fases, compõe um elemento central da estrutura do PLS-TCE/PE. Para cada ação estratégica, foi estabelecido um ou mais indicadores, acompanhados de metas quantitativas e qualitativas, entregas previstas e periodicidade de apuração. Esse alinhamento entre gestão por resultados e progressões de fases configura o PLS-TCE/PE como um exemplo de inovação ao articular planejamento estratégico, sustentabilidade e governança institucional de forma integrada.

4.2 MAPEAMENTO DAS AÇÕES DO PLS-TCE/PE POR DIMENSÕES TEMÁTICAS E ODS

O PLS-TCE/PE, no período 2023-2025, incorpora um conjunto de 57 ações estratégicas distribuídas em nove eixos temáticos: Compras Sustentáveis (CS); Obras e Serviços Sustentáveis (OS); Eficiência Energética (EE); Água e Esgoto (AE); Tecnologia da Informação (TI); Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho

(QV); Igualdade no Ambiente de Trabalho (IG); Comunicação para a Sustentabilidade (CM); e Capacitação para a Sustentabilidade (CP).

Para compreender a relação dessas ações com os paradigmas contemporâneos de governança pública orientada pela sustentabilidade, procedeu-se a um mapeamento por dimensões temáticas: ambiental, social e econômica, e pelo ODS mais impactado, identificando também as ações que apresentam caráter transversal, ou seja, aquelas que simultaneamente contribuem para mais de uma dimensão e para múltiplos objetivos da Agenda 2030. O Quadro 1 apresenta o mapeamento das ações por dimensão e ODS, permitindo uma visão consolidada e estratégica do alinhamento do PLS-TCE/PE à Agenda 2030.

Quadro 1 – Mapeamento das ações por dimensão e ODS

Eixo	Ação	Dimensão da Sustentabilidade Impactada	ODS Primário Impactado	ODS Secundário Impactado
Compras Sustentáveis (CS)	Capacitar as áreas demandantes de compras, de planejamento (GEPC) e de licitação (GLCD)	Econômica / Social		
	Elaborar caderno de especificação técnica	Econômica / Ambiental		
	Estabelecer um procedimento padrão de compras que considere os bens ociosos	Econômica / Ambiental		
	Disponibilizar uma ferramenta para consulta e alimentação de bens e materiais ociosos	Econômica / Ambiental		
	Promover doações de materiais de consumo e permanentes para entidades que possam reaproveitá-los	Social / Ambiental		
	Promover descarte/ desfazimento de materiais de consumo e permanentes para entidades que possam reaproveitá-los	Ambiental / Social		
	Realizar Campanha TCE sem descartáveis	Ambiental / Social		

Obras e Serviços Sustentáveis (OS)	Elaborar norma com critérios sustentáveis para contratações de obras e serviços prediais	Ambiental / Econômica		
	Implantar o Selo Procel de Edificações	Ambiental / Econômica		
	Garantir o atendimento à Norma de Acessibilidade	Social		
	Elaborar norma com critérios sustentáveis para especificação e execução de serviços de limpeza e conservação	Ambiental / Social		
	Implantar e monitorar coleta seletiva em todos os ambientes	Ambiental / Social		
	Implantar sistema de compostagem	Ambiental / Econômica		
Eficiência Energética (EE)	Elaborar um diagnóstico do perfil de consumo de energia e plano de ação para redução de energia	Ambiental / Econômica		
	Implantar sistema de automação e monitoramento de eficiência energética	Ambiental / Econômica		
	Aprimorar o sistema de automação de elevadores	Ambiental / Econômica		
	Implantar sistema de automação e monitoramento de ar-condicionado	Ambiental / Econômica		
	Incentivar a prática de carona compartilhada	Ambiental / Social		
	Incentivar a prática do uso de bicicletas no trajeto casa-trabalho-casa	Ambiental / Social		

Água e Esgoto (AE)	Realizar um diagnóstico do perfil detalhado do consumo de água	Ambiental / Econômica		
	Realizar campanhas para o uso racional da água	Ambiental / Social		
Tecnologia da Informação (TI)	Regulamentar política de alocação e distribuição de equipamentos de informática, a fim de garantir o uso adequado (sustentável) dos recursos	Econômica / Ambiental		
	Revisar política de uso de recursos de TI (Resolução nº 17/2014)	Econômica / Ambiental		
	Realizar campanhas de conscientização para uso sustentável dos recursos de TI	Ambiental / Social		
	Capacitar no tema para inserção dos aspectos de sustentabilidade nos processos de contratação	Econômica / Social		
	Contratar licenças de *software* oriundas de empresas detentoras de práticas sustentáveis	Econômica / Ambiental		
	Revisar modelo de contratação e uso de licença de *software*	Econômica		

Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho (QV)	Realizar campanhas de incentivo à participação dos servidores na ginástica laboral	Social / Econômica		
	Implantar ginástica laboral em todo tribunal	Social / Econômica		
	Realizar campanhas de incentivo à vacinação promovidas pelo tribunal	Social		
	Prover serviço de vacinação	Social		
	Realizar campanhas mensais de prevenção (exemplos: Setembro Amarelo, Outubro Rosa e Novembro Azul)	Social		
	Estruturar e fortalecer o suporte psicossocial existente	Social		
	Capacitar gestores e equipe de apoio psicossocial do DGP	Social		
	Sensibilizar o TCE sobre saúde mental no trabalho	Social		
	Contratar profissional de saúde para análise de perfil dos servidores	Social		
	Realizar estudo sobre ergonomia	Social		
	Disponibilizar programa de ergonomia	Social		
	Estruturar unidade de saúde	Social		

Igualdade no Ambiente de Trabalho (IG)	Disponibilizar avaliação médica e odontológica	Social		
	Realizar eventos e campanhas de sensibilização contra discriminação no ambiente de trabalho	Social		
	Regulamentar a política de prevenção ao assédio	Social		
	Realizar eventos e campanhas de sensibilização contra assédio moral e sexual	Social		
	Regulamentar a política de promoção de igualdade	Social		
	Divulgar a política de promoção de igualdade	Social		
Comunicação para a Sustentabilidade (CM)	Elaborar e acompanhar o plano de comunicação das ações de sustentabilidade	Social / Econômica		
	Realizar um encontro para apresentação do PLS elaborado	Social		
	Incorporar divulgação periódica no plano de comunicação	Social		
	Intensificar a divulgação do PLS no perfil institucional do TCE	Social		
	Desenvolver uma página institucional para registro e divulgação das atividades do PLS	Social		
	Alimentar a página institucional com as atividades do PLS	Social		

Capacitação para a Sustentabilidade (CP)	Capacitar servidores que atuam com o processo de contratação e gestão de contratos	Econômica / Social		
	Construir trilhas de aprendizagem no tema de sustentabilidade nas contratações	Econômica / Social		
	Estimular a participação de servidores e colaboradores em cursos, seminários e congressos relacionados à temática da sustentabilidade	Social		
	Promover eventos para intercâmbio de conhecimento	Social		
	Incluir conteúdo de sustentabilidade nos cursos internos oferecidos pela Escola de Contas	Social / Econômica		
	Incluir critérios de sustentabilidade nas contratações dos cursos internos oferecidos pela Escola de Contas para alinhamento ao PLS	Econômica		

Fonte: mapeamento do PLS-TCE/PE.

O Quadro 1 revela um equilíbrio relativo entre as três dimensões da sustentabilidade consideradas no mapeamento do PLS-TCE/PE. A dimensão ambiental está presente em aproximadamente 37,5% das ações, destacando-se pela predominância de atividades direcionadas à melhoria da eficiência energética, à gestão de resíduos sólidos e orgânicos, ao uso racional da água e à mitigação dos impactos das mudanças climáticas. Essas ações estabelecem conexão direta com o ODS 12, o ODS 13, o ODS 7, o ODS 6 e o ODS 15.

A dimensão social, por sua vez, representa cerca de 36% das ações e concentra iniciativas voltadas à saúde e ao bem-estar dos servidores, à promoção da igualdade de gênero e ao combate a práticas discriminatórias, ao fortalecimento das condições de trabalho, à comunicação institucional e à educação para a sustentabilidade. Tais ações encontram-se alinhadas, principalmente, ao ODS 3, ao ODS 5, ao ODS 10, ao ODS 16 e ao ODS 4. A dimensão econômica corresponde a aproximadamente 26,5% das ações e abrange atividades relacionadas à racionalização de processos administrativos, à capacitação de servidores para contratações sustentáveis, à revisão de políticas de compras e gestão tecnológica, e à otimização do uso de bens e recursos. A vinculação dessas ações está centrada no ODS 12, com incidência significativa em outros, como o ODS 8 e o ODS 9.

Além da análise setorial por dimensão, o mapeamento identificou ações de caráter transversal classificadas como de alto impacto estratégico, dada sua capacidade de afetar simultaneamente diferentes dimensões e contribuir para múltiplos ODS. Entre essas ações, destacam-se: (i) a implantação e o monitoramento da coleta seletiva, que se configura como ação ambiental pela redução e reciclagem de resíduos, social pelo engajamento institucional, pela mudança cultural e pelas parcerias com as cooperativas e associações de catadores, com a geração de renda decorrente dos resíduos disponibilizados, e econômica pela otimização de custos de destinação adequada, vinculando-se ao ODS 12 e ao ODS 13; (ii) a implantação de sistema de compostagem, que reduz resíduos orgânicos e utiliza insumos naturais (ambiental), promove participação e conscientização interna (social) e gera fertilizantes orgânicos reutilizáveis (econômico), relacionando-se ao ODS 12 e ao ODS 15; (iii) a capacitação de servidores sobre sustentabilidade nas contratações, que proporciona processos mais eficientes e economicamente racionais (econômico), difunde conhecimento e incorpora a temática na rotina de trabalho (social), e incentiva compras com menor impacto ambiental (ambiental), alinhando-se ao ODS 12 e ao ODS 4; e (iv) a política de compras sustentáveis, que integra critérios ambientais nas aquisições (ambiental), promove sensibilidade e responsabilidade social interna (social), e influencia práticas econômicas e produtivas (econômico), vinculando-se ao ODS 12, ao ODS 8 e ao ODS 9.

O alinhamento geral das ações às metas globais da Agenda 2030 confirma a centralidade do ODS 12, identificado como o mais recorrente, estando presente em 48 das 57 ações mapeadas. A análise evidencia também a relevância do ODS 3, presente em 18 ações, refletindo o foco institucional na qualidade de vida e na promoção de saúde ocupacional; do ODS 13, que aparece em 12 ações associadas a transporte sustentável, gestão energética e uso racional de recursos; do ODS 4, com 11 ações relacionadas à capacitação e à sensibilização interna; e de outros ODS que permeiam diversas iniciativas, tais como o ODS 5, o ODS 10, o ODS 7, o ODS 9, o ODS 11, o ODS 15 e o ODS 16.

Esse panorama revela que o PLS-TCE/PE foi concebido como um programa estruturado, alinhado à Agenda 2030, capaz de fortalecer o papel da instituição como promotora de governança pública sustentável. Tal desenho não só integra a sustentabilidade às rotinas internas, como também possui potencial para induzir boas práticas junto aos jurisdicionados, consolidando o Tribunal de Contas como agente estratégico na promoção de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento sustentável.

4.3 RESULTADOS DA EXECUÇÃO DO PLS-TCE/PE: ANÁLISE DAS ENTREGAS

A análise da execução do PLS-TCE/PE (2023-2025) evidencia um conjunto de entregas que permitem observar, de forma concreta, o avanço das ações previstas ao longo do período. Considerando o estágio inicial do sistema de monitoramento,

essas entregas configuram a principal evidência empírica da materialização das iniciativas, possibilitando avaliar o grau de institucionalização e operacionalização das práticas de sustentabilidade no âmbito do tribunal. Nesse contexto, as entregas assumem papel analítico central, funcionando como *proxy* inicial da efetividade das ações implementadas.

Nesse contexto, o Quadro 2 apresenta as entregas realizadas, organizadas por eixo temático e classificadas conforme o *status* de execução, distinguindo-se entre ações concluídas e ações em andamento.

Quadro 2 – Entregas do PLS-TCE/PE por eixo e *status* de execução (2023-2025)

Eixo	Entregas concluídas (Cumprido)	Entregas em andamento
Compras Sustentáveis	Campanha “TCE sem descartáveis” realizada.	Elaboração de caderno técnico de especificações
Obras e Serviços Sustentáveis	Coleta seletiva implantada; Sistema de compostagem implantado.	Normativas técnicas e certificações (Procel, acessibilidade, limpeza sustentável)
Eficiência Energética	Diagnóstico do consumo energético realizado.	Sistemas de automação e monitoramento energético
Água e Esgoto	Diagnóstico do consumo de água realizado; Campanhas de uso racional de água realizadas.	—
Tecnologia da Informação	Políticas de TI regulamentadas e revisadas; Campanhas realizadas; Capacitações executadas; Revisão de processos de contratação de *software*.	—
Qualidade de Vida	Ginástica laboral implantada; Campanhas de vacinação realizadas; Suporte psicossocial estruturado.	Ampliação de serviços de saúde Programas de ergonomia e saúde elaborados
Igualdade	Políticas de igualdade e prevenção ao assédio regulamentadas; Campanhas realizadas.	—
Comunicação	Plano de comunicação elaborado; Página institucional criada.	—
Capacitação	Trilhas de aprendizagem estruturadas.	—

Fonte: elaborado pelos autores.

A leitura do Quadro 2 revela que a execução do PLS-TCE/PE apresenta um padrão de implementação marcado pela consolidação inicial de ações institucionais e pela progressiva estruturação de iniciativas de maior complexidade. Observa-se que as entregas concluídas se concentram, predominantemente, nos eixos relacionados à capacitação, à tecnologia da informação, à comunicação e à promoção da qualidade de vida no ambiente de trabalho.

Esse resultado indica que, em sua fase inicial, o plano priorizou a criação de bases institucionais para a sustentabilidade, por meio da regulamentação de políticas, da realização de campanhas e da implementação de programas voltados à sensibilização e ao engajamento dos servidores. Tais entregas, além de apresentarem maior viabilidade de implementação no curto prazo, desempenham papel estratégico na indução de mudanças organizacionais e na consolidação de uma cultura institucional orientada à sustentabilidade.

Por outro lado, as ações classificadas como em andamento concentram-se em eixos que demandam maior grau de complexidade técnica e integração organizacional, como Compras Sustentáveis, Obras e Serviços, e Eficiência Energética. Nesses casos, destacam-se iniciativas relacionadas à elaboração de normativas específicas, à implementação de sistemas estruturantes e à incorporação de critérios sustentáveis em processos administrativos mais amplos, o que exige maior tempo de maturação e articulação institucional.

Essa distribuição das entregas sugere uma dinâmica de implementação incremental, na qual o avanço do plano ocorre de forma progressiva, iniciando-se por ações de caráter institucional e evoluindo para intervenções mais estruturantes. Tal padrão é consistente com processos de mudança organizacional no setor público, nos quais a consolidação de práticas inovadoras depende, inicialmente, da construção de capacidades institucionais e da internalização de novos valores e rotinas.

Observa-se que alguns eixos apresentam elevado grau de execução, sem registros relevantes de ações em andamento, o que pode indicar maior maturidade relativa dessas dimensões ou menor complexidade das iniciativas previstas. Em contraste, os eixos que envolvem transformações operacionais mais profundas tendem a apresentar execução gradual, evidenciando desafios inerentes à implementação de políticas transversais em organizações públicas. A análise das entregas demonstra que o PLS-TCE/PE se encontra em fase de consolidação institucional, com avanços significativos na implementação de ações estratégicas e progressão contínua das iniciativas em curso. Esse cenário reforça a importância do acompanhamento sistemático das ações, de modo a garantir sua continuidade e aprofundamento ao longo do ciclo de execução do plano.

4.4 ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS

A análise comparativa entre PLS-TCE/PE e os programas equivalentes desenvolvidos por outros Tribunais de Contas evidencia tanto convergências estruturais quanto diferenças operacionais e de escopo. Tal exercício é fundamental para compreender o posicionamento do TCE/PE no contexto nacional das iniciativas de sustentabilidade, bem como para identificar boas práticas e oportunidades de aprimoramento.

O TCU, por exemplo, apresenta um PLS de caráter consolidado, cuja estruturação em dois ciclos (2016-2020 e 2021-2025) apresenta eixos temáticos robustos, alinhados a metas quantitativas e indicadores de resultado específicos,

com monitoramento periódico (Brasil, TCU, 2021). Assim como o PLS-TCE/PE, há predominância do ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis, mas o TCU demonstra maior maturidade na operacionalização de métricas de desempenho e na integração das ações ao planejamento estratégico. Enquanto o TCE/PE implementa mecanismos de monitoramento, estes ainda estão em fase inicial e carecem de indicadores comparáveis e de série histórica.

O TCE/PR desenvolve o programa "TC Sustentável", com forte enfoque ambiental, abrangendo ações como coleta seletiva institucionalizada, racionalização de consumo de insumos e aquisição de equipamentos com selo de eficiência energética (Paraná, TCE/PR, 2022). Diferentemente do TCE/PE, cuja estrutura apresenta equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica, o TCE/PR concentra esforços predominantemente na dimensão ambiental. Em termos de governança, o TCE/PR formalizou suas ações por meio de resolução administrativa, assegurando maior estabilidade institucional e continuidade das práticas.

O TCE/MS, por sua vez, apresenta um PLS com foco explícito na redução de consumo de energia e água, na gestão eficaz de resíduos e na promoção da qualidade de vida no ambiente de trabalho (Mato Grosso do Sul, TCE/MS, 2022). Em convergência com o TCE/PE, existe alinhamento relevante ao ODS 3 e ao ODS 4, com ações de capacitação e campanhas preventivas. Todavia, o TCE/MS integra suas metas e indicadores ao ciclo orçamentário anual, garantindo maior institucionalização e coerência entre planejamento e execução.

O TCE/AM estrutura seu PLS (2024-2028) em seis temáticas prioritárias: educação e conscientização; desenvolvimento econômico; infraestrutura verde; gestão de resíduos; apoio a comunidades; e governança (Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2024). Assim como o TCE/PE, o TCE/AM organiza suas ações de modo diversificado, mas apresenta a singularidade de incluir programas voltados explicitamente ao apoio socioeconômico externo, ampliando seu alcance para além do gerenciamento interno.

Por fim, o TCE/MG mantém um PLS estruturado por eixos específicos, como água e saneamento ambiental, energia, gestão de resíduos e coleta seletiva (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2025). Há coincidência com o TCE/PE no alinhamento ao ODS 6 e ao ODS 7, mas o TCE/MG se destaca pelo detalhamento normativo das ações, estabelecendo protocolos de execução e critérios técnicos precisos para cada objetivo.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), um dos pioneiros na institucionalização de práticas sustentáveis, adota um PLS integrado ao planejamento estratégico, com ênfase na governança das contratações sustentáveis, ações de eficiência energética e programas de capacitação contínua (São Paulo, TCE/SP, 2023). O perfil paulista aproxima-se do de Pernambuco nas ações transversais, mas com maior ênfase na digitalização de processos. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) destaca-se pela publicação anual de relatórios de sustentabilidade com indicadores vinculados aos ODS, com foco em energia, resíduos e bem-estar ocupacional (Rio de Janeiro, TCE/RJ, 2023). Tal prática de prestação de contas periódica poderia fortalecer a comunicação de resultados no PLS-TCE/PE.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) mantém diretrizes firmadas no PLS para ações de compras verdes, redução de papel e consumo responsável de água e energia, integradas ao programa "Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P" (Rio Grande do Sul, TCE/RS, 2023). A articulação com programas nacionais é um diferencial a ser considerado pelo TCE/PE. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) aplica critérios ambientais e sociais em licitações e contratos, além de promover campanhas internas de sensibilização socioambiental e iniciativas de qualidade de vida dos servidores (Bahia, TCE/BA, 2022). O alinhamento é nítido com o eixo de Capacitação e Qualidade de Vida do TCE/PE.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), por sua vez, desenvolve ações fortemente voltadas à educação ambiental interna e à digitalização de processos para reduzir o uso de papel, integrando-as ao seu PLS como metas de curto e médio prazos (Ceará, TCE/CE, 2023). A comparação desses casos demonstra que o PLS-TCE/PE apresenta singularidades, especialmente pelo equilíbrio entre dimensões ambiental, social e econômica, e pela adoção de ações transversais alinhadas a múltiplos ODS. A análise demonstra que o PLS-TCE/PE ocupa uma posição estratégica no cenário nacional, ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de institucionalização contínua e aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e avaliação de desempenho, visando consolidar sua efetividade como instrumento indutor de políticas públicas sustentáveis.

4.5 DISCUSSÃO

A análise dos resultados do PLS-TCE/PE revelou um modelo estratégico de governança que se destaca pelo equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica, bem como pela integração explícita aos ODS. Essa abordagem dialoga diretamente com a literatura contemporânea sobre sustentabilidade na administração pública, que enfatiza o caráter transversal das políticas ambientais, sociais e econômicas quando incorporadas aos processos institucionais (Secchi, 2016; Sachs, 2015).

Em consonância com o conceito de *Triple Bottom Line*, presente em Morais e Melo (2025), o PLS-TCE/PE apresenta ações conectadas simultaneamente a mais de uma dimensão de sustentabilidade, especialmente por meio de iniciativas transversais, como compostagem, coleta seletiva e capacitação em contratações sustentáveis. Esses resultados são alinhados ao entendimento de Almeida, Cavalcanti e Melo (2023) de que órgãos de controle externo, para além da função fiscalizatória, exercem papel indutor de práticas sustentáveis, reforçando o direito ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida.

Outro ponto que merece destaque é o desenho metodológico flexível e adaptativo, organizado em fases sequenciais. Em comparação aos modelos apontados por Reason e Bradbury (2021), no contexto de pesquisa-ação, essa estrutura temporal favorece o aprendizado organizacional e a incorporação de ajustes progressivos. Essa abordagem contrasta com o formato mais rígido de alguns PLS estaduais, como o do TCE/MG ou o do TCE/PR, que estruturam ações

por eixos fixos e dependem de revisões normativas para mudanças. A flexibilidade adotada pelo TCE/PE aproxima-se das recomendações do TCU (2021), que preconiza metodologias cíclicas de monitoramento e avaliação para assegurar a efetividade das iniciativas sustentáveis.

Nesse contexto, as entregas do PLS-TCE/PE permitem aprofundar essa discussão ao evidenciar uma dinâmica de implementação incremental, na qual as ações inicialmente priorizam a construção de bases institucionais, como regulamentações, campanhas e programas de capacitação, e, progressivamente, avançam para iniciativas mais estruturantes. Esse padrão é consistente com abordagens contemporâneas de governança adaptativa, que enfatizam processos interativos de aprendizagem e ajuste contínuo na implementação de políticas públicas (Ansell; Torfing, 2021; Meuleman, 2019; Lie, 2023).

Do ponto de vista de integração com os ODS, observa-se predominância do ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis e do ODS 3 – Saúde e Bem-Estar, o que vai ao encontro das constatações de Cardoso (2025) sobre a relevância de práticas sustentáveis de aquisição e gestão de insumos, e de Elias *et al*. (2025), que defendem políticas institucionais voltadas ao bem-estar e à saúde ocupacional como fundamentais para a adesão às metas globais. A presença significativa de ações vinculadas ao ODS 13 – Ação contra a mudança climática e ao ODS 4 – Educação de qualidade reforça a ideia de que o PLS atua como instrumento de alinhamento entre governança interna e indução de políticas públicas, conforme apontado por Farias *et al*. (2022).

As entregas identificadas corroboram esse alinhamento, especialmente nos eixos de Qualidade de Vida, Igualdade e Capacitação, nos quais foram implementadas ações concretas relacionadas à saúde ocupacional, à promoção da equidade e à formação institucional. Tais evidências reforçam a literatura recente sobre implementação da Agenda 2030, que destaca a necessidade de traduzir objetivos globais em práticas organizacionais concretas, para que haja efetiva internalização dos ODS nas instituições públicas (Sachs, 2022).

Comparando o PLS-TCE/PE com outras experiências nacionais descritas no estudo, destaca-se sua capacidade de harmonizar eixos ambientais, sociais e econômicos, diferindo de órgãos como o TCE/PR, que concentra esforços na dimensão ambiental, ou o TCE/AM, que enfatiza a atuação socioeconômica externa. Essa harmonização está em consonância com Sachs (2015), que afirma ser a sustentabilidade verdadeiramente eficaz aquela que integra múltiplas dimensões de forma equilibrada, resultando em impacto positivo sistêmico.

A distribuição das entregas evidencia que essa integração também se reflete no padrão de execução do plano, ainda que de forma assimétrica entre os eixos. Enquanto os eixos relacionados à capacitação, à tecnologia da informação, à comunicação e à promoção da qualidade de vida no ambiente de trabalho apresentam maior nível de consolidação, áreas que demandam maior complexidade técnica avançam de maneira mais gradual. Esse resultado converge com estudos recentes que apontam que políticas que envolvem inovação tecnológica e mudanças organizacionais profundas tendem a apresentar maior tempo de maturação e maior incerteza na implementação, em razão da necessidade de coordenação intersetorial,

adaptação institucional e desenvolvimento de capacidades organizacionais (Dunleavy; Margetts, 2015; Mazzucato; Kattel, 2020).

Um aspecto ainda a fortalecer, conforme apontado pela literatura (Morais; Melo, 2025; TCU, 2021), é a institucionalização de mecanismos de mensuração e comunicação dos resultados. Apesar de o PLS-TCE/PE estabelecer indicadores e metas, está em fase inicial de monitoramento, não apresentando ainda séries históricas ou relatórios públicos consolidados. Modelos como o do TCE/RJ, que publica relatórios anuais vinculando resultados aos ODS, ou o do TCE/MS, que associa suas metas ao ciclo orçamentário, indicam caminhos para aumentar a transparência e a coerência entre planejamento e execução.

Por fim, a participação articulada com a UPE e a mobilização de comitês internos reforçam a legitimidade do PLS como instrumento de governança colaborativa. Essa prática se alinha à abordagem participativa descrita por Thiollent (2014) e Reason e Bradbury (2021), que ressaltam que a inclusão de múltiplos atores na formulação e na implementação de políticas aumenta a aderência e reduz resistências. A incorporação desse modelo ao contexto de um Tribunal de Contas demonstra que instituições de controle externo podem ser protagonistas não apenas na avaliação de políticas públicas, mas também na promoção de inovação e sustentabilidade institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PLS-TCE/PE para o período 2023-2025 evidenciou-se como um instrumento estratégico de governança capaz de integrar de forma equilibrada as dimensões ambiental, social e econômica, alinhando-se de maneira significativa aos ODS da Agenda 2030. Sua estrutura baseada em fases sequenciais, articulada com comitês internos e apoio técnico da UPE, demonstra um modelo flexível e adaptativo, capaz de incorporar ajustes contínuos e promover a inovação, que transcende a abordagem tradicional centrada apenas na racionalização de recursos.

A análise das entregas permitiu evidenciar que o plano já apresenta resultados concretos em sua fase de implementação, especialmente no que se refere à institucionalização de práticas, à realização de campanhas, à criação de instrumentos normativos e à estruturação de programas voltados à sustentabilidade. Esses avanços demonstram que o PLS-TCE/PE não se limita ao planejamento estratégico, mas avança na materialização de ações no âmbito organizacional, contribuindo para a consolidação de uma cultura institucional orientada à sustentabilidade.

Por outro lado, observou-se que a execução das ações ocorre de forma assimétrica entre os eixos, com maior grau de consolidação nos eixos relacionados à capacitação, à tecnologia da informação, à comunicação e à promoção da qualidade de vida no ambiente de trabalho e avanço mais gradual nas iniciativas que demandam maior complexidade técnica e operacional. Esse padrão reforça a compreensão de que a implementação de políticas públicas no setor público tende a ocorrer de maneira incremental, exigindo tempo, coordenação institucional e

desenvolvimento de capacidades organizacionais para a plena operacionalização das ações.

Nesse sentido, destaca-se a importância do monitoramento contínuo e do aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação, de modo a possibilitar, em ciclos futuros, a mensuração mais robusta dos resultados e impactos das ações implementadas. A consolidação de indicadores, a sistematização de dados e a transparência na divulgação dos resultados constituem elementos centrais para o fortalecimento da governança e para a ampliação da capacidade do plano de gerar valor público.

Por sua vez, a análise comparativa com outros Tribunais de Contas brasileiros revelou que o PLS-TCE/PE ocupa uma posição singular no cenário nacional, pela adoção de ações transversais e pelo equilíbrio entre diferentes dimensões de sustentabilidade, enquanto outras experiências tendem a priorizar dimensões específicas. Ao mesmo tempo, identificou-se a necessidade de fortalecimento na institucionalização de indicadores, na comunicação pública dos resultados e na consolidação de séries históricas, aspectos que podem ampliar a transparência e a efetividade do plano, além de reforçar a legitimidade da instituição perante seus jurisdicionados e a sociedade.

Por fim, este estudo contribui para o campo da administração pública ao evidenciar o papel dos PLS como instrumentos de indução de práticas sustentáveis em instituições de controle externo, ampliando a compreensão sobre sua função não apenas regulatória, mas também transformadora. Como agenda futura de pesquisa, recomenda-se o acompanhamento longitudinal da execução do PLS-TCE/PE, bem como a análise comparativa com outros órgãos públicos, a fim de aprofundar a compreensão sobre os fatores que influenciam a efetividade e a sustentabilidade de iniciativas dessa natureza.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. C. P.; CAVALCANTI, N. G. B.; MELO, F. J. C. Society 5.0: the use of technology as a tool for inclusion, sustainability, energy safety and quality of life. **Boletim do Tempo Presente**, v. 12, n. 2, p. 16-28, 2023.

ALVES, A. O.; AZEVEDO, T. C. Governança ambiental e desafios socioambientais contemporâneos: uma análise da evolução da gestão pública. **Revista de Desenvolvimento Econômico,** v. 1, n. 1, 2024.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy**. Cambridge University Press, 2021.

BAHIA (Estado). Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Plano de Logística Sustentável – PLS TCE/BA**. Salvador: TCE/BA, 2022. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2026.

BITENCOURT, C. M.; TAVARES, A. A. Direito das Políticas Públicas e a categoria "Critérios": análise da eficiência, eficácia e efetividade à luz da multidimensionalidade do processo das políticas públicas. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 1, n. 3, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012.** Dispõe sobre critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e serviços e na execução de obras. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.254/2021 –** Plenário. Recomendação para institucionalização de Planos de Logística Sustentável em todas as esferas governamentais. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Programa de Logística Sustentável**: 2021–2025. 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/sustentabilidade/programa-de-logistica-sustentavel.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

CARDOSO, Isabella Almeida. Desafios da sustentabilidade na gestão pública: um estudo sobre a dificuldade na implementação de práticas sustentáveis. **Práticas de Administração Pública**, v. 9, p. e91020-e91020, 2025.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Plano de Logística Sustentável –** PLS TCE/CE. Fortaleza: TCE/CE, 2023. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2026.

COHEN, M. M.; HENDRISCHKY, M. E.; JORGE, M. J. Gestão por processos, alinhamento estratégico e agenda 2030. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 15, n. 3, p. 107-130, 2021.

ELIAS, R. B. *et al*. Avaliação da capacitação dos servidores públicos para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 17, n. 2, p. e7506-e7506, 2025.

FARIAS, E. A. *et al*. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da cidade do Rio de Janeiro. **Sustentabilidade**: Diálogos Interdisciplinares, v. 3, p. 1-20, 2022.

FRANCO, S. C. *et al*. Plano de Gestão de Logística Sustentável e seus indicadores: o conteúdo mínimo de divulgação, conscientização e capacitação nas universidades federais brasileiras. **Revista Verde,** v. 1, n. 5, 2024.

KRUGER, S. D.; SANTOS, E. A.; SALLABERRY, J. D. A relação entre a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e a consciência ambiental dos servidores. **Revista de Administração Pública**, v. 58, p.e2024, 2024.

LIE, Luther. OECD principles of corporate governance. In: **Encyclopedia of Sustainable Management**. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 2497-2500.

MACHADO, B. R. S.; HERMANY, R. 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.

MARGETTS, Helen. **Design principles for essentially digital governance**. 2015.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. **Plano de Logística Sustentável do TCE/MS.** 2022. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2026.

MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer. Covid-19 and public-sector capacity. **Oxford review of economic policy**, v. 36, n. Supplement_1, p. S256-S269, 2020.

MEULEMAN, Louis. **Metagovernance for sustainability**: A framework for implementing the sustainable development goals. Routledge, 2018.

MORAIS, A. C. C. M.; MELO, F. J. C. Mapeamento da transparência dos Planos de Logística Sustentável nos Tribunais de Contas do Brasil. Eixo 2 – Indústria e crescimento econômico sustentável. **Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (RCITC),** ano 1, n. 1, Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MORAIS, A. C. C. M. *et al.* Benefícios da utilização de TI Verde: um case no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. In: **XLIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, Porto Alegre, RS, 2024a.

MORAIS, Ana Carolina Chaves M. *et al*. Modelo de decisão multicritério para priorização das práticas de TI Verde no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. In: **IADIS Conference**, Portugal, 2024b.

MORAIS, Ana Carolina Chaves Machado et al. Ações de sustentabilidade no eixo de TI Verde: um estudo a partir do PLS no TCE/PE. In: **XLV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, Natal, RN, 2025.

OLIVEIRA, Francisco José Almeida de; BELTRÃO, Ricardo Jorge Veras. Aquisições sustentáveis de TI no TCE/PE: Eixo 2 – Indústria e crescimento

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/goals. Acesso em: 3 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 3 abr. 2026.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Programa "TC Sustentável**". Curitiba: TCE/PR, 2022. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2026.

PEREIRA, Raquel; MENDONÇA BARBOSA, Gebel Eduardo. Plano de Logística Sustentável – PLS: um estudo comparativo em universidades federais da região metropolitana de São Paulo. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, 2018.

REASON, Peter; BRADBURY, Hilary. **The Sage Handbook of Action Research**. 3. ed. London: Sage, 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de Sustentabilidade 2023**. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2023. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2026.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Plano de Logística Sustentável – PLS TCE/RS,** 2023. Disponível em: https://www.tce.rs.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2026.

SACHS, J. D. **The Age of Sustainable Development.** New York: Columbia University Press, 2015.

SACHS, Jeffrey. **Sustainable development report 2022**. Cambridge University Press, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Plano de Logística Sustentável – PLS TCE/SP**. São Paulo: TCE/SP, 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br. Acesso em: 6 abr. 2024.

PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Plano de Logística Sustentável TCE/PE 2023–2027,** Recife: Edupe, 2023.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Plano de logística sustentável (PLS). Licitações e Contratos.** Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/2-3-

2-2-plano-de-logistica-sustentavel-pls/. Acesso em: 24 mar. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Plano de Logística Sustentável (PLS) 2024–2028.** Manaus: TCE/AM, 2024. Disponível em: https://www.tce.am.gov.br. Acesso em: 6 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portaria que institui o Plano de Logística Sustentável – PLS TCE/MG**. Belo Horizonte: TCE/MG, 2025. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br. Acesso em: 6 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano de Logística Sustentável.** Natal: TCE/RN, 2018. Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/as/InstitucionalTCE/PLANO_DE_LOGISTICA_SUSTENTAVEL_FINAL.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future.** Oxford: Oxford University Press, 1987.

ALFABETIZAÇÃO NAS REDES MUNICIPAIS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

LITERACY IN MUNICIPAL SCHOOLS: EMPIRICAL EVIDENCE AND IMPLICATIONS FOR THE WORK OF COURTS OF ACCOUNTS

Felipe Fonseca Salerno[1]
Jane de Araújo Baptista Belfort[2]
Julia Sasso Alighieri[3]
Rodrigo Reis Lobo de Rezende[4]

Resumo: O presente estudo tem como objetivo identificar perfis de condições educacionais associados ao processo de alfabetização nas redes municipais do Espírito Santo e discutir implicações para a atuação dos Tribunais de Contas. Adota-se abordagem quantitativa, com *survey* aplicado a 2.323 professores e pedagogos de 52 municípios, analisado por Análise de Correspondência Múltipla e análise de *clusters*. Os resultados indicam três perfis distintos (estruturado, intermediário e crítico), definidos por combinações de apoio institucional, infraestrutura, planejamento e fatores contextuais. Observa-se heterogeneidade entre municípios, com distribuição desigual desses perfis. Os achados mostram que as condições de alfabetização variam conforme o contexto local, limitando abordagens padronizadas. Como contribuição, o estudo oferece evidências empíricas para subsidiar fiscalizações mais direcionadas e reforça o uso de técnicas estatísticas na análise de políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: alfabetização; políticas públicas; análise multivariada; Tribunais de Contas; educação municipal.

---

1 Auditor de Controle Externo (TCE/ES), com atuação em políticas públicas. Doutor em Administração pela UFRGS, mestre em Estatística pela University of Glasgow (Escócia), e bacharel em Estatística, Administração e Relações Internacionais, com minor na Rotterdam University of Applied Sciences (Holanda).

2 Auditora de Controle Externo (TCE/ES) desde 1995, com experiência em diversas áreas do controle externo. Engenheira agrônoma, doutora e mestre em Agronomia (Ciência do Solo/ Biologia Molecular) pela UFRRJ. Bacharel em Ciências Contábeis e pós-graduada em Direito Administrativo/Contabilidade Pública.

3 Auditora de Controle Externo (TCE/ES) desde 2015, com atuação em políticas públicas, educação, previdência pública e pessoal. Mestre e bacharel em Administração pela UFES. Pós-graduada em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal e MBA em Regimes Próprios de Previdência Social.

4 Auditor de Controle Externo (TCE/ES), com atuação em políticas públicas e educação, onde coordena o Núcleo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação. Mestrando em Gestão Pública pela UFES, com pesquisa em governança de dados aplicada aos Tribunais de Contas, e graduado em Engenharia da Computação pela UNIDERP.

Abstract: This study aims to identify profiles of educational conditions associated with literacy processes in municipal school systems in Espírito Santo and to discuss implications for the work of Courts of Accounts. A quantitative approach is adopted, based on a survey of 2.323 teachers and pedagogical staff from 52 municipalities, analyzed using Multiple Correspondence Analysis and cluster analysis. The results indicate three distinct profiles (structured, intermediate, and critical), defined by combinations of institutional support, infrastructure, planning conditions, and contextual factors. Heterogeneity across municipalities is observed, with uneven distribution of these profiles. The findings show that literacy conditions vary according to local contexts, limiting uniform policy approaches. As a contribution, the study provides empirical evidence to support more targeted audits and reinforces the use of statistical techniques in public policy analysis.

Keywords: literacy; public policy; multivariate analysis; Courts of Accounts; municipal education.

1 INTRODUÇÃO

A alfabetização constitui uma etapa estruturante do percurso educacional, com efeitos cumulativos sobre o desempenho dos estudantes ao longo da trajetória escolar. Dificuldades nesse período tendem a se prolongar e impactar aprendizagens posteriores, o que tem motivado a formulação de políticas públicas voltadas à garantia do domínio da leitura e da escrita nos primeiros anos do ensino fundamental (Soares, 2016; Hattie, 2012).

No Brasil, o tema ganhou centralidade com a definição de metas específicas no Plano Nacional de Educação (2026-2036), definido na Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, que estabelece a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental (Brasil, 2026). Além disso, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) também reforça essa agenda ao articular apoio técnico, formação docente e instrumentos de avaliação, buscando induzir melhorias nos sistemas de ensino (Brasil, 2025). No contexto do Espírito Santo, a política educacional incorpora instrumentos próprios de monitoramento e apoio, como o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) e a Avaliação da Fluência em Leitura, que permitem acompanhar o desenvolvimento da leitura nos anos iniciais e orientar intervenções pedagógicas (Espírito Santo, 2026).

Nesse cenário, a atuação dos Tribunais de Contas tem se ampliado no sentido de avaliar não apenas resultados, mas também as condições que sustentam a implementação das políticas públicas de educação, em linha com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o ODS 4 – Educação de Qualidade (Nações Unidas, 2015). A análise dessas condições, a partir da percepção dos profissionais que atuam diretamente no ciclo de alfabetização, pode oferecer evidências relevantes para subsidiar fiscalizações e orientar recomendações aos gestores.

Nesse contexto, a utilização de técnicas estatísticas assume relevância na análise de políticas públicas, ao permitir a identificação de padrões, relações e estruturas subjacentes aos dados coletados, que dificilmente seriam captados por análises descritivas tradicionais. Métodos multivariados, em particular, possibilitam

examinar simultaneamente múltiplas dimensões das condições educacionais, evidenciando combinações de fatores que caracterizam diferentes contextos de implementação (Hair *et al*., 2019; Rodriguez *et al*., 2017).

Assim, este estudo tem como objetivo identificar perfis de condições educacionais associados ao processo de alfabetização nas redes municipais do Espírito Santo, com base em dados coletados junto a professores e pedagogos, e discutir suas implicações para a atuação do controle externo.

2 DESENVOLVIMENTO

A alfabetização envolve um conjunto articulado de práticas pedagógicas, condições institucionais e fatores contextuais. Do ponto de vista pedagógico, o processo depende da capacidade do professor de acompanhar o desenvolvimento dos alunos, ajustar estratégias de ensino e promover intervenções (Soares, 2018). Esse acompanhamento contínuo exige tempo de planejamento, estabilidade docente e acesso a informações diagnósticas sobre o desempenho dos estudantes.

No plano das políticas públicas, o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece metas e estratégias voltadas à melhoria da qualidade da educação básica, incluindo a valorização dos profissionais da educação e a garantia de condições adequadas de ensino (Brasil, 2026). O PNE estabelece metas específicas para a alfabetização, prevendo a ampliação progressiva da proporção de crianças alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, associada ao monitoramento contínuo da aprendizagem e ao uso de avaliações educacionais. Além disso, o plano incorpora estratégias voltadas ao fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos, à melhoria da infraestrutura escolar e à ampliação do investimento público em educação, articulando metas de aprendizagem com condições de oferta e mecanismos de acompanhamento sistemático (Brasil, 2026).

Além do PNE, o CNCA institucionaliza uma camada de governança colaborativa ao estruturar eixos estratégicos de apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais. Sob a égide do Decreto nº 11.556/2023, a política transcende a mera transferência de recursos, priorizando a formação continuada de docentes e gestores, a implementação de sistemas de avaliações diagnósticas, o acompanhamento sistemático da aprendizagem e a priorização da alfabetização (Brasil, 2023). Essa arquitetura normativa busca mitigar as assimetrias regionais por meio de um regime de colaboração que vincula o suporte da União ao cumprimento de metas de fluência leitora, consolidando a avaliação externa como indutora de melhorias incrementais na gestão das redes municipais e na eficácia das práticas pedagógicas em sala de aula.

No âmbito estadual capixaba, o PAES desempenha função relevante ao produzir indicadores sobre o desempenho dos estudantes, enquanto a Avaliação da Fluência em Leitura permite observar, de forma mais direta, o nível de leitura das crianças nos anos iniciais. Esses instrumentos ampliam a capacidade de diagnóstico das redes de ensino, mas sua efetividade depende da incorporação dos resultados nas práticas pedagógicas e na gestão escolar (Hattie, 2012).

A literatura indica que resultados educacionais não podem ser explicados por fatores isolados, mas sim por combinações de condições que se reforçam ou se limitam mutuamente (Fullan, 2016). Aspectos como apoio da gestão escolar, infraestrutura, participação da família e disponibilidade de recursos pedagógicos interagem e influenciam o ambiente de aprendizagem. Pesquisas como a de Bu e Chen (2023) dialogam com essa perspectiva ao evidenciarem que o desempenho em leitura decorre da articulação entre dimensões pedagógicas e contextuais, incluindo o uso de estratégias cognitivas e o engajamento dos estudantes. Em conjunto, esses achados reforçam que instrumentos de monitoramento, como os utilizados no âmbito das políticas públicas, tendem a produzir efeitos mais consistentes quando integrados às práticas pedagógicas e às condições institucionais das escolas, evidenciando a necessidade de uma abordagem que considere simultaneamente o uso das avaliações e o contexto em que o processo de alfabetização ocorre.

Sobre a incorporação de técnicas estatísticas no monitoramento de políticas públicas, conforme Berman e Wang (2018), elas permitem ampliar a capacidade analítica das instituições ao permitirem não apenas a descrição de fenômenos, mas a identificação de padrões estruturais e relações entre múltiplas dimensões. Nesse sentido, abordagens multivariadas possibilitam sintetizar grandes volumes de informação e revelar configurações latentes que não são diretamente observáveis, contribuindo para uma compreensão mais abrangente dos contextos de implementação das políticas. Parkhurst (2016) complementa essa perspectiva ao destacar que o uso de evidências em políticas públicas depende não apenas de sua disponibilidade, mas da forma como são produzidas, analisadas e incorporadas nos processos decisórios, o que reforça a necessidade de abordagens analíticas mais rigorosas. Nesse sentido, o emprego de técnicas estatísticas avançadas contribui para reduzir vieses na interpretação dos dados e ampliar a transparência analítica, favorecendo uma utilização mais consistente das evidências no monitoramento e na avaliação de políticas públicas.

No campo específico do controle externo, conforme Lehnen *et al*. (2020), o uso sistemático de evidências estatísticas contribui para qualificar a atuação dos Tribunais de Contas ao viabilizar análises mais estruturadas sobre a execução e os resultados das políticas públicas, superando uma abordagem centrada apenas na verificação formal de conformidade. Adicionalmente, os autores indicam que esse movimento reforça a capacidade dos Tribunais de Contas de atuar de forma mais propositiva, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública a partir de diagnósticos fundamentados em evidências.

Assim, esta pesquisa busca identificar padrões nas condições contextuais da alfabetização a partir da percepção dos profissionais da educação. Ao mapear perfis de condições de trabalho, a análise permite compreender o panorama existente entre municípios capixabas e oferece subsídios para uma atuação mais direcionada dos Tribunais de Contas, contribuindo para o avanço de abordagens baseadas em evidências e para o aprimoramento das práticas de controle e avaliação no setor público.

3 METODOLOGIA

Este estudo adota um delineamento quantitativo, de natureza descritiva e exploratória, com base em dados provenientes de levantamento do tipo *survey*, aplicado a profissionais (professores e pedagogos) atuantes no ciclo de alfabetização da rede de ensino municipal capixaba em outubro de 2025, totalizando 2.323 respondentes, de 52 municípios. O instrumento de coleta foi estruturado com questões predominantemente categóricas, incluindo itens dicotômicos (sim ou não) e itens ordinais em escala de cinco pontos. Os itens foram elaborados pela equipe de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), especializada em educação, a partir de uma revisão da literatura sobre fatores que impactam o desempenho na etapa de alfabetização.

A escolha por uma abordagem exploratória decorre do objetivo de identificar padrões latentes nas percepções dos respondentes, sem imposição prévia de estruturas teóricas rígidas. Em contextos educacionais complexos, especialmente quando se investigam condições institucionais e práticas pedagógicas, a identificação de perfis empíricos pode fornecer evidências relevantes para subsidiar diagnósticos e decisões de política pública (Olugbara *et al*., 2022; Hair *et al*., 2019).

A análise foi conduzida em duas etapas principais: (i) redução da dimensionalidade por meio da Análise de Correspondência Múltipla (ACM); e (ii) identificação de grupos homogêneos por meio de análise de *clusters*, conforme apresentado na sequência.

3.1 ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA MÚLTIPLA (ACM)

A ACM foi utilizada como técnica de redução de dimensionalidade apropriada para dados categóricos. Trata-se de uma extensão da análise de correspondência simples para múltiplas variáveis, permitindo representar, em um espaço de menor dimensão, as associações entre categorias de resposta e indivíduos (Greenacre, 2017). Diferentemente da análise de componentes principais, que pressupõe variáveis contínuas, a ACM opera sobre uma matriz disjuntiva completa, derivada das variáveis categóricas, sendo particularmente adequada para pesquisas baseadas em questionários (Lebart *et al*., 1995). A técnica transforma as respostas em um espaço geométrico no qual a proximidade entre pontos indica semelhança nos padrões de resposta.

A interpretação das dimensões da ACM baseia-se nos autovalores associados a cada eixo. Embora a variância explicada por cada dimensão seja relativamente baixa quando comparada a técnicas aplicadas a dados contínuos, esse comportamento é esperado em análises com múltiplas variáveis categóricas, nas quais a informação tende a se distribuir por várias dimensões (Greenacre, 2017). A análise foi elaborada a partir de 11 variáveis que capturam dimensões centrais das condições de ensino, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Detalhamento das variáveis utilizadas

Variável	Redação da questão	Tipo	Categorias de resposta
planejamento_ suficiente	O tempo destinado ao planejamento é suficiente para preparar as aulas e analisar resultados?	Dicotômica	Sim; Não
Rotatividade	De 1 a 5, você avalia que a rotatividade de professores na sua escola é:	Ordinal	1 (muito baixa) a 5 (muito alta)
apoio_direcao	Grau de satisfação com o apoio recebido pela direção da escola	Ordinal	1 (muito baixo) a 5 (muito alto)
apoio_ coordenacao	Grau de satisfação com o apoio recebido pela coordenação pedagógica	Ordinal	1 (muito baixo) a 5 (muito alto)
apoio_secretaria	Grau de satisfação com o apoio recebido pela Secretaria de Educação	Ordinal	1 (muito baixo) a 5 (muito alto)
oferece_reforco	A escola oferece atividades de reforço para alunos com dificuldades em alfabetização?	Dicotômica	Sim; Não
Infraestrutura	A infraestrutura da escola é adequada para o processo de alfabetização?	Dicotômica	Sim; Não
recursos_ tecnologicos	Há recursos tecnológicos disponíveis e funcionais para apoiar as aulas?	Dicotômica	Sim; Não
formacao_ continuada	Você participou de formações continuadas nos últimos 12 meses?	Dicotômica	Sim; Não
participacao_ familia	Grau em que as famílias participam do acompanhamento escolar dos alunos	Ordinal	1 (muito baixa) a 5 (muito alta)
apoio_ psicossocial	Grau em que os alunos têm acesso a apoio psicossocial	Ordinal	1 (nada assegurado) a 5 (totalmente assegurado)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa estrutura permitiu captar tanto a presença de condições específicas quanto a percepção de intensidade associada a essas condições, o que é adequado para análises baseadas em técnicas exploratórias com dados categóricos (Greenacre, 2017).

3.2 ANÁLISE E CARACTERIZAÇÃO DE CLUSTERS

A partir das coordenadas fatoriais obtidas na ACM, foi realizada a análise de *clusters* com o objetivo de identificar perfis homogêneos de respondentes. Utilizou-se o procedimento HCPC (*Hierarchical Clustering on Principal Components*), implementado no pacote FactoMineR do R, versão 4.5.3.

O método combina três etapas: redução de dimensionalidade, agrupamento hierárquico, e consolidação dos grupos por partição. Essa abordagem permite formar *clusters* considerando a estrutura multidimensional dos dados, evitando que a classificação dependa apenas das duas primeiras dimensões visualizadas nos gráficos (Husson *et al*., 2010). O número de *clusters* foi definido com base em critérios estatísticos e interpretativos, de forma que a solução final adotada foi composta por três *clusters*. Embora soluções com maior número de *clusters* possam apresentar melhor ajuste estatístico, elas tendem a fragmentar perfis já identificados, dificultando a interpretação e reduzindo a utilidade para análise aplicada (Hair *et al*., 2019).

Após a definição dos *clusters*, foi realizada a análise de perfil dos grupos por meio de tabelas de proporção. Para cada variável, calculou-se a distribuição das categorias dentro de cada *cluster*, permitindo identificar os padrões dominantes de resposta. Essas proporções representam a composição interna dos grupos e possibilitam interpretar cada *cluster* como um perfil específico de percepção dos docentes. Essa abordagem é amplamente utilizada em estudos de segmentação, pois permite descrever grupos não apenas em termos de frequência, mas também em termos de características substantivas (Hair *et al*., 2019).

3.3 ANÁLISE POR MUNICÍPIO

Para investigar a distribuição por município, foram calculadas as proporções de cada *cluster* dentro de cada unidade territorial. Em seguida, os municípios foram representados em um plano bidimensional, no qual o eixo horizontal corresponde à proporção do perfil mais crítico e o eixo vertical, à proporção do perfil mais estruturado. Essa forma de representação favorece a identificação de padrões territoriais e permite interpretar a heterogeneidade entre municípios de maneira mais integrada, ao considerar, simultaneamente, diferentes dimensões das condições educacionais. Os municípios foram anonimizados nos resultados para não impactar futuras ações de controle.

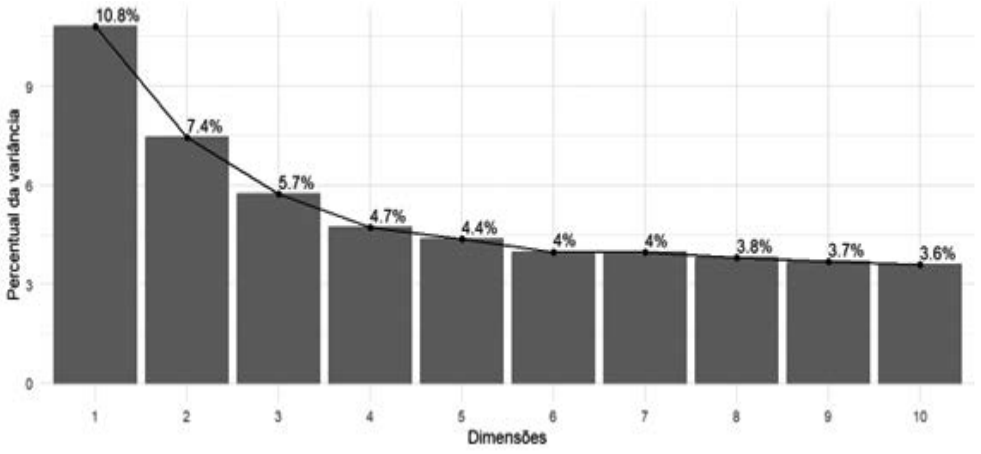
4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os achados decorrentes da aplicação das técnicas analíticas propostas, buscando identificar padrões nas condições contextuais da alfabetização a partir da percepção dos profissionais da educação.

4.1 RESULTADOS DA ACM E HCPC

Os resultados da ACM indicam que a variância se encontra distribuída ao longo de múltiplas dimensões, com as duas primeiras explicando aproximadamente 18,3% da inércia total (Dimensão 1 = 10,8%; Dimensão 2 = 7,4%). Esse resultado está alinhado ao comportamento esperado para dados categóricos, nos quais a variabilidade tende a se dispersar em diversos eixos, ao contrário do que ocorre em análises com variáveis contínuas. Assim, embora a variância explicada pelas primeiras dimensões seja relativamente baixa, elas ainda capturam os principais contrastes estruturais entre os padrões de resposta (Hair *et al*., 2019).

Figura 1 – Percentual da variância explicada por dimensão da ACM



Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir das coordenadas fatoriais, foi realizada a análise de *clusters* pelo método HCPC, resultando na identificação de três grupos distintos de respondentes. A distribuição dos indivíduos entre os *clusters* é apresentada na Tabela 1 e detalhada na sequência:

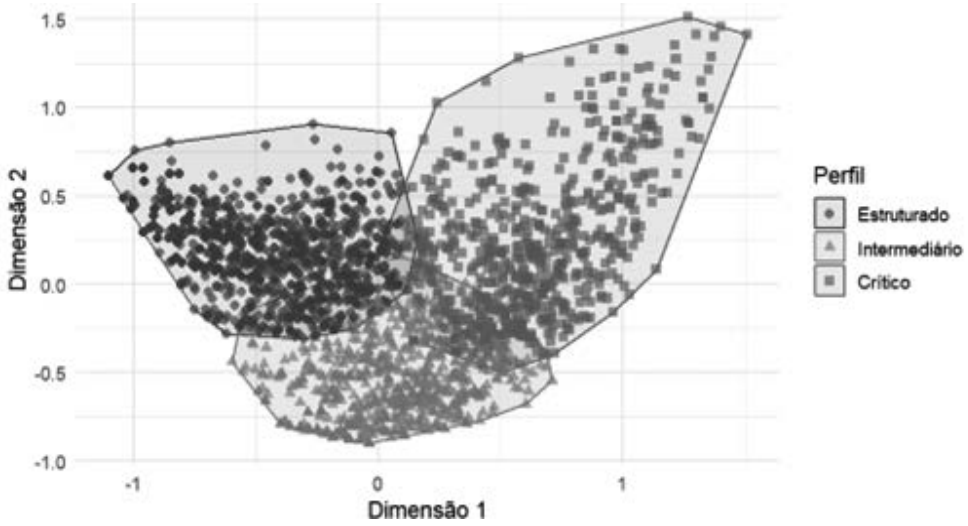
Tabela 1 – Distribuição dos respondentes por *cluster*

Cluster	Frequência	Proporção
1	1008	43,4%
2	629	27,1%
3	686	29,5%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa se que o Cluster 1 concentra a maior parcela dos respondentes, enquanto os Clusters 2 e 3 apresentam proporções relativamente próximas. Essa distribuição indica a presença de um padrão dominante, acompanhado por dois perfis adicionais com características diferenciadas. É importante destacar que, embora o gráfico represente apenas duas dimensões, a formação dos *clusters* considera a estrutura multidimensional dos dados.

Figura 2 – Dispersão dos respondentes com indicação do *clusters* no plano da ACM



Fonte: Elaborada pelos autores.

A formação dos *clusters* considerou simultaneamente as 11 variáveis apresentadas pelo Quadro 1; contudo, a separação entre os *clusters* é determinada, sobretudo, por aquelas que apresentam maior variabilidade entre os respondentes. Em termos estatísticos, isso significa que o poder discriminante de cada variável depende da heterogeneidade de sua distribuição entre os *clusters*. Variáveis

com distribuição semelhante entre os grupos (baixa variância intergrupos) contribuem pouco para a diferenciação, enquanto aquelas cujas proporções variam significativamente entre os *clusters* possuem maior capacidade de segmentação (Hair *et al*., 2019).

Assim, nem todas as variáveis originalmente incluídas no modelo permaneceram entre aquelas classificadas como discriminantes, sendo identificadas na Tabela 2, que apresenta as proporções de cada variável dentro dos *clusters*.

Tabela 2 – Perfil dos *clusters* (proporções internas)

Variável	Cat.	Cluster 1 "Estruturado"	Cluster 2 "Intermediário"	Cluster 3 "Crítico"
Apoio Da Direção	1	0,20%	0,30%	16,00%
	2	0,90%	1,00%	16,00%
	3	2,00%	7,50%	**41,70%**
	4	4,90%	**80,90%**	10,50%
	5	**92,10%**	10,30%	15,70%
Apoio Da Coordenação	1	0,70%	0,20%	12,00%
	2	0,70%	1,30%	11,10%
	3	2,50%	6,80%	**41,50%**
	4	3,90%	**79,20%**	16,60%
	5	**92,30%**	12,60%	18,80%
Apoio Da Secretaria	1	1,10%	1,40%	26,40%
	2	2,80%	5,70%	23,80%
	3	11,90%	19,20%	**40,50%**
	4	15,50%	**69,20%**	5,50%
	5	**68,80%**	4,50%	3,80%
Apoio Psicossocial	1	15,80%	16,70%	**50,00%**
	2	10,80%	**21,80%**	**24,20%**
	3	**29,30%**	**36,40%**	19,00%
	4	**23,90%**	**20,00%**	5,20%
	5	**20,20%**	5,10%	1,60%
Participação Da Família	1	6,40%	5,10%	**22,20%**
	2	11,10%	**20,20%**	**32,50%**
	3	**35,10%**	**45,90%**	**30,90%**
	4	**31,40%**	**23,40%**	11,10%
	5	15,90%	5,40%	3,40%
Planejamento Suficiente	Não	51,00%	**70,60%**	**80,90%**
	Sim	**49,00%**	29,40%	19,10%

Variável	Cat.	Cluster 1 “Estruturado”	Cluster 2 “Intermediário”	Cluster 3 “Crítico”
Infraestrutura Adequada	Não	26,10%	36,40%	**65,00%**
	Sim	**73,90%**	**63,60%**	35,00%
Oferece Reforço	Não	25,20%	36,90%	**63,60%**
	Sim	**74,80%**	**63,10%**	36,40%
Recursos Tecnológicos	Não	12,90%	21,30%	42,60%
	Sim	**87,10%**	**78,70%**	**57,40%**

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise dos resultados permite caracterizar três perfis distintos entre os respondentes, que refletem diferentes combinações de condições institucionais, pedagógicas e contextuais. O *Cluster* 1 reúne indivíduos que relatam níveis elevados de apoio institucional e melhores condições materiais para o desenvolvimento das atividades de ensino. Nesse grupo, observa-se forte presença de avaliações no nível máximo para o apoio da direção e da coordenação pedagógica, superando 92%, além de maior disponibilidade de infraestrutura e recursos tecnológicos. Também se destaca a maior oferta de atividades de reforço e uma percepção mais favorável quanto à suficiência do tempo de planejamento. Esse conjunto de elementos sugere um ambiente mais organizado, no qual as condições institucionais tendem a favorecer a condução do processo de alfabetização, sendo classificado como “estruturado”.

O *Cluster* 2 apresenta padrões situados entre os extremos observados nos demais *clusters*. Os respondentes desse grupo indicam níveis relativamente elevados de apoio institucional, embora inferiores aos verificados no grupo estruturado, e relatam condições moderadas de infraestrutura e recursos. As respostas concentram-se, com maior frequência, nos níveis intermediários das escalas, o que sugere um cenário funcional, porém marcado por limitações que podem afetar a qualidade e a continuidade das práticas pedagógicas. Trata-se, portanto, de um contexto em que há condições mínimas para o desenvolvimento das atividades, mas sem o mesmo grau de consolidação observado no grupo anterior, sendo classificado como “intermediário”.

Por fim, no *Cluster* 3, concentram-se as condições mais desfavoráveis para o processo de alfabetização. Nesse perfil, a percepção de suficiência do tempo de planejamento é significativamente mais baixa, atingindo apenas 19,1%, e a oferta de reforço pedagógico é menos frequente, com 36,4% de respostas positivas. A adequação da infraestrutura também é reduzida, com apenas 35,0% de avaliação favorável, e os níveis de apoio institucional são consistentemente mais baixos. Além disso, observa-se maior concentração de respostas nos níveis inferiores das escalas relacionadas ao apoio psicossocial e à participação familiar, indicando maior exposição a fatores contextuais que dificultam o acompanhamento dos alunos.

Em conjunto, esses resultados delineiam um cenário de maior vulnerabilidade, no qual limitações institucionais e sociais tendem a restringir as condições necessárias para o avanço no processo de alfabetização, sendo classificado como “crítico”.

4.2 ANÁLISE POR MUNICÍPIO

Já a análise por município revelou variações relevantes na distribuição dos *clusters*. A Tabela 3 apresenta a proporção de cada perfil dentro das unidades territoriais para municípios selecionados (anonimizados).

Tabela 3 – Proporção dos *clusters* por município (anonimizados)

Município	*Cluster* 1 "Estruturado"	*Cluster* 2 "Intermediário"	*Cluster* 3 "Crítico"
Município A	46,9%	37,5%	15,6%
Município B	73,7%	21,1%	5,3%
Município C	10,0%	20,0%	70,0%
Município D	28,3%	21,3%	50,4%
Município E	32,0%	25,5%	42,5%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Visando facilitar a visualização da análise por municípios, a Figura 3 foi construída a partir do posicionamento dos municípios em um plano bidimensional, no qual o eixo horizontal representa a proporção de respondentes associados ao *cluster* crítico e o eixo vertical, a proporção vinculada ao *cluster* mais estruturado. Essa representação permite observar simultaneamente duas dimensões centrais das condições educacionais, possibilitando a classificação dos municípios em quatro regiões analíticas: mais estruturados, mais críticos, intermediários e mistos.

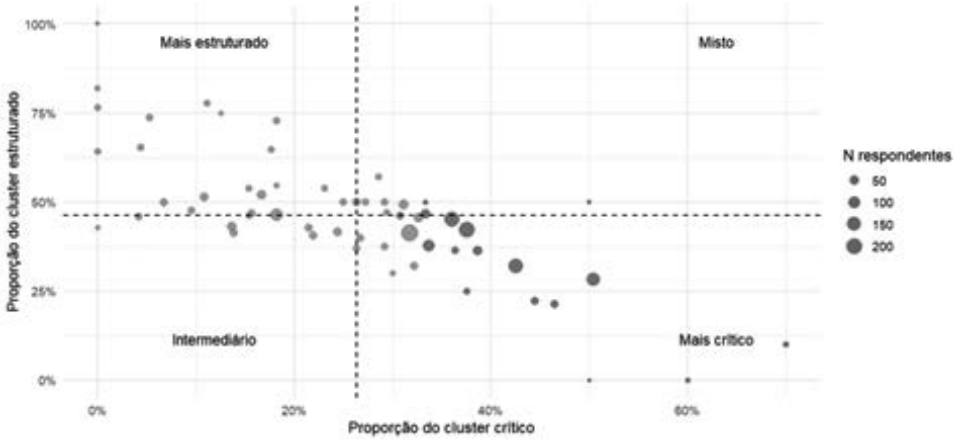
A leitura da Figura 3 evidencia padrões: municípios com maior proporção do *cluster* crítico concentram-se, predominantemente, na região inferior direita do gráfico, indicando contextos nos quais coexistem baixos níveis de estrutura e elevada presença de condições desfavoráveis. Em contraste, municípios posicionados na região superior esquerda apresentam maior proporção do *cluster* estruturado e menor incidência do perfil crítico, caracterizando contextos mais favoráveis ao desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Observa-se, ainda, a existência de um conjunto intermediário de municípios distribuídos em torno das linhas de referência, com combinações mais equilibradas entre os perfis, o que sugere heterogeneidade nas condições locais. Por fim, a região superior direita reúne municípios classificados como mistos, nos quais coexistem, de forma simultânea, elementos de estrutura e criticidade. Esse tipo de representação permite sintetizar a complexidade dos dados em um único plano analítico (Husson *et al*., 2010), favorecendo a identificação de padrões e contribuindo para a definição de prioridades de fiscalização, especialmente ao evidenciar municípios com maior concentração de condições adversas no processo de alfabetização.

Assim, os resultados evidenciam forte heterogeneidade: enquanto alguns municípios apresentam predominância do perfil estruturado, outros concentram

maior proporção de respondentes no perfil crítico. Essa variação indica que as condições de alfabetização não são uniformes, refletindo diferenças institucionais, organizacionais e contextuais entre as redes municipais.

Figura 3 – Relação de municípios por criticidade. Em vermelho, municípios críticos para a fiscalização



Fonte: Elaborada pelos autores.

5 DISCUSSÃO

Os resultados evidenciam a existência de três perfis distintos de percepção entre os profissionais da educação, os quais refletem diferentes combinações de condições institucionais, pedagógicas e sociais associadas ao processo de alfabetização. Esses perfis não se distribuem de forma homogênea no território, sendo possível observar variações relevantes entre os municípios. Em alguns casos, predomina um contexto mais estruturado, com maior apoio institucional, melhores condições materiais e maior organização pedagógica. Em outros, há concentração de condições mais restritivas, marcadas por menor disponibilidade de recursos, fragilidades no apoio institucional e maior exposição a fatores contextuais que dificultam o processo de ensino e aprendizagem. Entre esses extremos, há ainda municípios com configurações intermediárias ou mistas, indicando que diferentes dimensões podem coexistir no mesmo território.

Do ponto de vista prático, esses achados indicam que estratégias uniformes tendem a ter alcance limitado, uma vez que os desafios enfrentados pelas redes de ensino variam conforme a configuração local das condições educacionais. Municípios situados em contextos mais críticos demandam intervenções mais intensivas, como as voltadas ao fortalecimento do apoio institucional, à ampliação da infraestrutura e à oferta de suporte pedagógico adicional, especialmente para alunos

com maiores dificuldades. Já nos contextos intermediários, ações direcionadas à melhoria de aspectos específicos, como planejamento pedagógico, podem produzir ganhos relevantes. Por sua vez, nos municípios mais estruturados, o foco tende a se deslocar para a consolidação de práticas já existentes e para o aprimoramento contínuo das estratégias de ensino.

Em conjunto, os resultados indicam que o desempenho em alfabetização não pode ser compreendido a partir de indicadores isolados, mas deve ser analisado como resultado de configurações de fatores que se articulam de maneira distinta em cada contexto. Ao evidenciar essas combinações e sua distribuição territorial, a análise contribui para uma leitura mais precisa das desigualdades educacionais e oferece subsídios para a definição de estratégias mais ajustadas às necessidades de cada realidade, colaborando também para a atuação dos Tribunais de Contas e reforçando a importância da análise estatística para análise de políticas públicas, conforme argumentado por Lehnen *et al*. (2020) e Berman e Wang (2018).

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo identificar perfis de condições educacionais associados ao processo de alfabetização nas redes municipais do Espírito Santo, a partir da percepção de 2.323 professores e pedagogos de 52 municípios, e discutir suas implicações para a atuação do controle externo. Os resultados evidenciam que essas condições não se distribuem de forma homogênea, sendo possível identificar três perfis distintos, que refletem diferentes combinações de fatores institucionais, pedagógicos e contextuais. Em particular, destacam-se diferenças relevantes relacionadas ao apoio da gestão escolar, à infraestrutura, à oferta de reforço pedagógico e às condições sociais dos alunos, indicando que o processo de alfabetização está fortemente condicionado pelo ambiente em que ocorre.

A análise territorial reforça esse achado ao evidenciar variações significativas entre municípios, com a presença de contextos mais estruturados, intermediários e críticos. Esse padrão indica que as redes municipais operam sob condições distintas, o que limita a efetividade de políticas uniformes e reforça a necessidade de estratégias diferenciadas. Nesse sentido, os resultados sugerem que intervenções voltadas à alfabetização devem considerar não apenas metas de desempenho, mas também as condições concretas de implementação, incluindo aspectos organizacionais e contextuais.

Do ponto de vista da atuação dos Tribunais de Contas, os achados oferecem subsídios relevantes para o aprimoramento das fiscalizações, ao indicarem a importância de incorporar análises que considerem múltiplas dimensões das políticas públicas. A identificação de perfis e de sua distribuição territorial permite direcionar ações de controle para contextos com maior concentração de fragilidades, contribuindo para uma atuação mais orientada por evidências e alinhada à promoção da qualidade da educação básica.

Apesar dessas contribuições, o estudo apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Inicialmente, a análise abrangeu 52 dos 78 municípios do estado, o que pode restringir a generalização dos achados.

Além disso, o tamanho da amostra variou conforme o nível de engajamento das redes municipais na pesquisa, podendo introduzir vieses de representação. Por fim, os dados baseiam-se na percepção dos profissionais da educação, o que, embora relevante para captar aspectos do cotidiano escolar, não permite estabelecer relações causais diretas entre as condições analisadas e os resultados de aprendizagem.

Como agenda futura, sugere-se a realização de análises longitudinais, de modo a aprofundar a compreensão sobre a dinâmica das condições de alfabetização e seus efeitos ao longo do tempo. Em conjunto, tais avanços podem contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais aderentes às realidades locais e para o fortalecimento da atuação dos Tribunais de Contas no monitoramento e na avaliação no campo educacional.

REFERÊNCIAS

BERMAN, Evan; WANG, Xiaohu. **Essential Statistics for Public Managers and Policy Analysts**. CQ Press, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4135/9781506364339 Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023**. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025**. Dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Compromisso). Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília: Congresso Nacional, 2026.

BU, Yujia; CHEN, Fu. What key contextual factors contribute to students' reading literacy among top-performing countries and economies? Statistical and machine learning analyses. **International Journal of Educational Research**, [*s. l.*], v. 122, 102267, 2023. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883035523001301 Acesso em: 15 abr. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Educação. **PAES: Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo**. Vitória: SEDU, 2026. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/paes. Acesso em: 27 mar. 2026

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Educação**. Programa de Avaliação da Educação do Espírito Santo (PAES)**. Vitória: SEDU, documentos institucionais.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Educação. **Prova de Fluência**. Vitória: SEDU, Documentos institucionais. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/avaliacao-da-fluencia-em-leitura-2. Acesso em: 25.mar.2026

FULLAN, M. **The new meaning of educational change**. 5. ed. New York: Teachers College Press, 2016.

HATTIE, J. **Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning**. Routledge/Taylor & Francis Group., 2012. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9780203181522 Acesso em: 25 mar. 2026

LEHNEN, Cristiane Vanessa; SOUZA, Taciana Lopes de; PEREIRA, Ryan Brunner Lima. Avaliação de políticas públicas: o papel dos tribunais de contas no controle da educação sob a ótica da auditoria operacional. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 38, n. 1, p. 1-22, jan./jun. 2020. Disponível em: https://revista.tce.mg.gov.br/pagina/article/view/14. Acesso em: 16 abr. 2026.

LEONI, Fernanda. Políticas públicas baseadas em evidências e a contribuição do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 23, n. 1, p. 497–528, 21 nov. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.32586/rcda.v23i1.961 Acesso em: 15 abr. 2026

NAÇÕES UNIDAS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. New York: UN, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 15 abr. 2026.

OLUGBARA, Cecilia Temilola; LETSEKA, Moeketsi; OLUGBARA, Oludayo O. Multiple Correspondence Analysis of Factors Influencing Student Acceptance of Massive Open Online Courses. **Sustainability**, v. 13, n. 23, p. 13451, 5 dez. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.3390/su132313451. Acesso em: 15 abr. 2026

PARKHURST, Justin. **The Politics of Evidence**. Routledge, 4 out. 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4324/9781315675008. Acesso em: 15 abr. 2026.

RODRÍGUEZ, Patricio; PALOMINO, Norma; MONDACA, Javier. **Using Big Data and its Analytical Techniques for Public Policy Design and Implementation in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2017, 33 p. (Discussion Paper, nº IDB-DP-514). Disponível em: https://publications.iadb.org/en/using-big-data-and-its-analytical-techniques-public-policy-design-and-implementation-latin-america Acesso em: 15 abr. 2026

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

AGENDA 2030 E EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL EM SERGIPE: ANÁLISE DO IEGM-2023 E IMPLICAÇÕES PARA O CONTROLE EXTERNO

AGENDA 2030 AND THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN SERGIPE: ANALYSIS OF THE IEGM-2023 AND IMPLICATIONS FOR EXTERNAL CONTROL

Gidel de Oliveira de Souza[1]
Rômulo Lima Silva de Góis[2]
Marcos Eduardo Zambanini[3]

Resumo: O presente artigo analisa o desempenho dos municípios de Sergipe no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM-2023) como indicador de aderência à Agenda 2030. Parte-se da demanda por uma administração pública orientada a resultados e do papel dos governos locais na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se de pesquisa exploratório-descritiva, documental e de abordagem mista, com dados de 72 municípios jurisdicionados ao TCE/SE. Os resultados apontam baixa efetividade sistêmica, com média estadual de 0,37 (faixa C), destacando-se fragilidades nas dimensões Educação e Meio Ambiente, enquanto a Saúde apresentou desempenho relativamente superior. Conclui-se que os municípios ainda possuem limitada maturidade institucional, comprometendo a implementação dos ODS e evidenciando a necessidade de fortalecimento.

Palavras-chave: Agenda 2030; controle externo; Índice de Efetividade da Gestão Municipal; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; capacidade institucional.

1 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Sergipe (PROFIAP/UFS). Graduado em Gestão Pública (Estácio) e Ciências Contábeis (UNIT). Atualmente, é Técnico-Administrativo em Educação, na área de Gestão Pública, da Universidade Federal de Sergipe/UFS.

2 Doutor em Ciências Ambientais pela Universidade Nova de Lisboa. Professor Visitante da Universidade Federal de Sergipe com atuação no PROFIAP e no PRODEMA. Coordenador de Pesquisa do LABDH do Ministério Público Federal.

3 Doutor, Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), professor efetivo e pesquisador do curso de bacharelado em Administração e do mestrado profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), ligado às áreas de Administração da Produção e Operações, Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos, e Gestão de Projetos.

Abstract: This paper analyzes the performance of municipalities in the state of Sergipe using the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM-2023) as an indicator of institutional adherence to the 2030 Agenda. It is grounded in the growing demand for results-oriented public administration and the strategic role of local governments in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs). The study adopts an exploratory-descriptive, documentary approach with mixed methods, based on data from 72 municipalities under the jurisdiction of the State Court of Accounts of Sergipe (TCE/SE). The findings reveal low systemic effectiveness, with a state average of 0.37 (grade C), highlighting weaknesses in the Education and Environment dimensions, while Health showed relatively better performance. It is concluded that municipalities still exhibit limited institutional maturity, compromising the implementation of the SDGs and indicating the need for strengthening.

Keywords: 2030 Agenda; external control; Municipal Management Effectiveness Index; Sustainable Development Goals; institutional capacity.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea está em constante transição, buscando migrar de um modelo focado na legalidade burocrática para uma gestão orientada a resultados e à efetividade das políticas públicas. Nesse cenário, a mensuração da performance governamental transcende a mera prestação de contas (*accountability*) e passa a exigir ferramentas de diagnóstico que avaliem o impacto social do gasto (Costa *et al*., 2021).

Essa transformação paradigmática reflete o movimento mais amplo de reforma do Estado, no qual a eficiência administrativa e a entrega de valor público tornam-se critérios centrais de avaliação da gestão governamental (Pritchett; Woolcock; Andrews, 2012; Pollitt; Bouckaert, 2011).

Essa exigência por resultados encontra um imperativo global na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). A agenda, estruturada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – do inglês *Sustainable Development Goals* (*SDGs*) – e 169 metas, impõe aos governos subnacionais, especialmente aos municípios, a responsabilidade primária pela sua execução e localização. Áreas como saúde (ODS 3), educação (ODS 4) e meio ambiente (ODS 6 e 11) dependem diretamente da capacidade de gestão e investimento local (ONU, 2015; Pereira *et al*., 2021; Nardone, 2023). O conceito de localização dos ODS (*SDG localization)* refere-se ao processo de adaptação, implementação e monitoramento dos objetivos globais nos contextos locais, reconhecendo que as metas só se concretizam quando traduzidas em políticas e ações no nível subnacional (Pipa; Bouchet, 2019; Croese; Parnell, 2022).

Nesse contexto, o controle externo assume um papel estratégico, atuando como um agente indutor e avaliador do aprimoramento da gestão pública (Silva, 2020). No Brasil, os Tribunais de Contas têm utilizado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) como um instrumento de controle por resultados. Lançado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e difundido nacionalmente pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), o IEGM é um indicador sintético

que avalia a efetividade das políticas e dos gastos públicos em sete dimensões essenciais: i-Educação; i-Saúde; i-Planejamento; i-Gestão Fiscal; i-Meio Ambiente; i-Cidades Protegidas; e i-Governança de TI (Costa *et al*., 2021; Passos; Amorim, 2018; Silva, 2020).

A convergência temática entre as dimensões do IEGM e os ODS sugere que o índice pode funcionar como instrumento complementar de análise da capacidade municipal de implementação da Agenda 2030 (Dall'Olio, 2019). Dimensões como Educação e Saúde dialogam diretamente com os ODS 4 e 3; Meio Ambiente e Cidades Protegidas relacionam-se aos ODS 6 e 11; enquanto Planejamento, Gestão Fiscal e Governança de TI apresentam correspondência com o ODS 16, voltado ao fortalecimento institucional (Dall'Olio, 2019).

Nesse cenário, a capacidade dos governos municipais de transformar diretrizes em ações concretas torna-se central para a efetividade das políticas públicas. A literatura sobre capacidade estatal (*state capacity*) destaca que a implementação efetiva de políticas públicas depende de um conjunto de atributos institucionais, incluindo a capacidade administrativa, a capacidade de extração de recursos e a capacidade de coordenação intergovernamental (Fukuyama, 2013; Cingolani, 2013; Grindle, 2007). No contexto dos municípios brasileiros, esses atributos são frequentemente desiguais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde os entes locais enfrentam limitações estruturais que comprometem sua capacidade de implementar agendas complexas como a Agenda 2030 (Andrews *et al*., 2013).

Na busca de aprimorar o conhecimento acerca desse contexto apresentado, o problema de pesquisa que norteia este trabalho é: em que medida o desempenho dos municípios sergipanos no IEGM-2023 evidencia sua capacidade institucional de implementação dos ODS da Agenda 2030?

Diante do problema de pesquisa formulado, estabelecem-se as seguintes hipóteses: (H1) os municípios sergipanos apresentam baixa capacidade institucional para implementação dos ODS, evidenciada pelo baixo desempenho no IEGM-2023; (H2) as dimensões do IEGM relacionadas aos ODS sociais (Saúde e Educação) apresentam desempenho diferenciado em relação às dimensões de governança (Planejamento, Gestão Fiscal e Governança de TI); e (H3) existe correlação positiva entre o desempenho nas diferentes dimensões do IEGM, indicando que municípios com melhor gestão em uma área tendem a apresentar melhores resultados nas demais.

O objetivo do artigo é analisar o desempenho dos municípios do estado de Sergipe no IEGM-2023 como indicador de sua aderência institucional à Agenda 2030. Para atingir esse propósito, o estudo descreve os resultados gerais e por dimensões do índice, examina sua correspondência com os ODS mais diretamente relacionados e discute as implicações desses achados para o aprimoramento do controle externo estratégico no âmbito estadual.

A relevância da pesquisa reside na articulação entre governança pública, instrumentos de controle externo e desenvolvimento sustentável, propondo uma leitura analítica do IEGM como ferramenta potencial de indução institucional. Ao utilizar dados recentes e abrangentes dos municípios sergipanos, o estudo contribui para o debate sobre a capacidade administrativa local de internalizar compromissos

globais, oferecendo subsídios para o fortalecimento das políticas públicas e da atuação estratégica do controle externo.

Em termos metodológicos, este artigo caracteriza-se, quanto aos objetivos, como uma pesquisa exploratória-descritiva. De acordo com Gil (2017), as pesquisas exploratórias visam aumentar a familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito e passível de interpretação analítica, enquanto as descritivas têm como finalidade caracterizar fenômenos ou populações, a partir da identificação de padrões e relações entre variáveis. A abordagem metodológica adotada é mista, combinando elementos qualitativos e quantitativos, uma vez que o foco do estudo reside tanto na mensuração estatística dos dados quanto na interpretação de seus significados e implicações institucionais (Creswell, 2014).

Utilizou-se pesquisa documental a partir de consulta de relatórios disponibilizados pelo TCE/SE e o IRB. A coleta dos dados foi realizada por meio dos portais do TCE/SE e do IEGM Brasil. A definição do recorte temporal concentrou-se no IEGM-2023, adotando-se como critério a utilização do diagnóstico mais recente da gestão municipal disponível nos portais oficiais à época da coleta dos dados (outubro de 2025). A pesquisa contemplou 72 entes jurisdicionados ao TCE/SE que apresentaram dados validados e acessíveis em formato aberto (.csv). A tabulação dos dados foi realizada utilizando o LibreOffice Calc, e análises estatísticas descritivas com o apoio do *software* R, incluindo cálculo de medidas de tendência central, dispersão e coeficientes de variação para cada dimensão do índice.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL ESTRATÉGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Administração Pública contemporânea, influenciada pelos movimentos de reforma gerencial, exige um modelo de gestão que transcenda a mera obediência à legalidade, focando na qualidade do gasto e na entrega de valor público (Coelho; Correia; Faleiro, 2023). Essa demanda é materializada no conceito de Governança Pública, que pode ser definida como o sistema de regras, práticas e processos pelos quais as entidades públicas são dirigidas e controladas (TCU, 2020). O pilar central da governança pública é a *accountability* (prestação de contas e responsabilização), conceito multifacetado que implica a obrigação do gestor público de explicar e justificar suas ações (Castro; Barbosa Neto; Cunha, 2022).

A literatura sobre governança pública destaca que a efetividade das instituições públicas está diretamente relacionada à capacidade do Estado de implementar políticas que atendam às necessidades dos cidadãos. Nesse sentido, Pritchett, Woolcock e Andrews (2012), por exemplo, argumentam que a construção de capacidades estatais eficazes requer não apenas recursos técnicos e financeiros, mas também arranjos institucionais que promovam a *accountability* e a participação social. Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas assumem papel relevante,

pois atuam como mecanismos de controle que podem induzir a gestão pública a melhorias.

Nesse contexto, o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, possui assento constitucional e, historicamente, concentrou-se na fiscalização da legalidade e conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária (Oliveira, 2010). O Tribunal de Contas moderno expandiu seu escopo para o controle por resultados, dedicando-se à avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Lima; Diniz, 2018).

Ademais, ao avaliar a efetividade, ou seja, a capacidade dos resultados alcançados de gerar valor público, o Tribunal de Contas assume um papel pedagógico e consultivo. Essa função é maximizada por instrumentos como o IEGM, que se configura como a maior expressão desse novo modelo de controle. O IEGM, ao fornecer um diagnóstico detalhado, possibilita a comparação entre pares e oferece orientação estratégica, capacitando os gestores públicos a identificarem falhas e a aprimorarem suas práticas administrativas (Dall'Olio, 2019; Silva, 2020).

2.2 O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

O IEGM surge como resposta à necessidade de os Tribunais de Contas evoluírem de uma fiscalização meramente de legalidade e conformidade para uma avaliação de mérito e resultados (Castro; Carvalho, 2017). Lançado em 2014 pelo TCE/SP e difundido nacionalmente pelo IRB a partir de 2016, o IEGM é um indicador sintético que avalia a efetividade das políticas e dos gastos públicos municipais em sete dimensões (Passos; Amorim, 2018). Sua classificação é expressa em faixas de resultado (A, B+, B, C+, C), permitindo a comparação entre municípios e estados.

A lógica avaliativa do IEGM é de natureza diagnóstica e indutora. Ele atua como um indicador sintético que busca responder se a gestão municipal, ao executar o orçamento, está alcançando resultados efetivos e de valor para a sociedade (Passos; Amorim, 2018). Tal sistemática de classificação permite a comparação entre municípios e estados, facilitando o controle social e a compreensão pública da performance governamental. No Quadro 1, são apresentadas as faixas de resultado:

Quadro 1 – Detalhamento das faixas de resultados do IEGM

Nota	Critérios	Descrição
A	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A	Altamente efetiva
B+	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima	Muito efetiva
B	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima	Efetiva

(continua)

Nota	Critérios	Descrição
C+	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima	Em fase de adequação
C	IEGM menor ou igual a 49,99%	Baixo nível de adequação

Fonte: Elaborado pelos autores (2026) a partir dos dados do TCE/SE (2024).

O IEGM é composto por sete dimensões de auditoria operacional, cada uma representando um pilar da gestão municipal e mensurando tanto valores administrativos quanto resultados sociais (Passos; Amorim, 2018; TCE/SE, 2024). O índice consolida a qualidade do planejamento, a execução orçamentária e a entrega de serviços essenciais, conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 – Dimensões do IEGM

Dimensão do IEGM	Natureza da Avaliação
Educação (i-Educ)	Avalia a qualidade do planejamento e execução do gasto na Educação, diretamente ligado à entrega de valor público na área.
Saúde (i-Saúde)	Mensura o cumprimento de metas e a efetividade das políticas de Saúde e atenção básica.
Planejamento (i-Planejamento)	Avalia a adequação do planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, verificando a coerência entre metas, programas e execução.
Gestão Fiscal (i-Fiscal)	Analisa a aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência e a sustentabilidade das contas públicas.
Meio Ambiente (i-Amb)	Avalia a existência e a aplicação de políticas de gestão de resíduos, água e saneamento, e planos ambientais.
Cidades Protegidas (i-Cidade)	Avalia o nível de planejamento municipal para proteger os cidadãos contra sinistros e desastres.
Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI)	Mensura a adequação da gestão de tecnologia e sistemas de informação para aumentar a eficiência e a transparência.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026) a partir dos dados do TCE/SE (2024).

A distinção entre as dimensões revela que o índice não é focado apenas nos grandes gastos sociais (Saúde e Educação). Ele é igualmente rigoroso em cobrar valores administrativos e de governança (i-Planejamento, i-Fiscal, i-Gov TI), que formam a espinha dorsal de uma gestão sustentável (Dall'Olio, 2023). As dimensões ambientais (i-Amb) e de riscos (i-Cidade) destacam o compromisso do controle externo com temas de longo prazo e sustentabilidade, preparando o terreno para a integração com a Agenda 2030, discutida na próxima seção.

2.3 A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi formalmente adotada pela ONU em 2015, estabelecendo um plano de ação universal e transformador para a erradicação da pobreza e a promoção de uma vida digna para todos, dentro dos limites do planeta (ONU, 2015; Dall'Olio, 2023). Essa agenda é estruturada em 17 ODS, que abrangem as dimensões social, econômica e ambiental de forma integrada, e 169 metas, que fornecem o detalhamento dos ODS e definem resultados específicos a serem alcançados até o ano de 2030 (ONU, 2015; Gomes *et al*., 2020).

O sucesso da Agenda 2030 depende diretamente do processo de localização, que é a adaptação e a implementação dos objetivos e das metas na esfera subnacional (Pereira *et al*., 2021). O município é reconhecido como o nível de governo mais crítico, pois é o responsável pela execução da maioria dos serviços públicos essenciais (saúde, educação, saneamento, planejamento urbano), áreas diretamente cobertas pelos ODS (Nardone, 2023; Pereira *et al*., 2021).

Pipa e Bouchet (2019) destacam que a implementação dos ODS no nível local enfrenta diversos desafios, incluindo a falta de capacidade técnica, a ausência de dados desagregados, a fragmentação das políticas públicas e a insuficiência de recursos financeiros. No contexto brasileiro, esses desafios são particularmente agudos nos municípios de pequeno porte e nas regiões menos desenvolvidas, onde as capacidades institucionais são frequentemente limitadas (Pereira et al., 2021).

Ademais, segundo Croese e Parnell (2022), a localização dos ODS envolve não apenas a tradução das metas globais para contextos locais, mas também a criação de mecanismos institucionais, a alocação de recursos e o estabelecimento de sistemas de monitoramento municipal.

Dessa forma, a concretização da Agenda 2030 exige *accountability* e monitoramento rigorosos, cabendo às Instituições Superiores de Controle (ISCs), das quais os Tribunais de Contas fazem parte, um papel fundamental. A comunidade internacional e a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) (2019) reconhecem o Controle Externo como um parceiro-chave para o alcance dos ODS (TCU, 2023).

Os Tribunais de Contas atuam como mecanismos indutores de políticas sustentáveis ao auditarem a preparação, avaliando se os governos locais estão

incorporando os ODS em seus PPAs e orçamentos; e a implementação, realizando auditorias de performance para aferir a eficácia, a eficiência e, crucialmente, a efetividade das políticas públicas na direção dos ODS. Nesse contexto, o controle externo opera como um agente de indução estratégica, utilizando seus instrumentos para garantir que o gasto público se traduza em resultados de desenvolvimento sustentável, e não apenas em cumprimento de normas fiscais (Dall'Olio, 2023).

As dimensões do IEGM demonstram uma alta aderência aos ODS, especialmente nos eixos sociais e ambientais. Como observado no Quadro 3, a dimensão Educação (i-Educ) relaciona-se ao ODS 4 (Educação de Qualidade); a dimensão Saúde (i-Saúde) está relacionada ao ODS 3 (Saúde e Bem-Estar); a dimensão Meio Ambiente (i-Amb) relaciona-se com o ODS 6 (Água e Saneamento) e o ODS 11 (Cidades Sustentáveis); a dimensão Cidades Protegidas (i-Cidade) está relacionada ao ODS 11. Além disso, as dimensões Planejamento (i-Planejamento), Gestão Fiscal (i-Fiscal) e Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI) se relacionam com o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) (ONU, 2015; Chamoun, 2020; Dall'Olio, 2023).

Quadro 3 – Relação das dimensões do IEGM e os ODS

Dimensão	Relação com ODS
Educação (i-Educ)	ODS 4
Saúde (i-Saúde)	ODS 3
Meio Ambiente (i-Amb)	ODS 6 e 11
Cidades Protegidas (i-Cidade)	ODS 11
Planejamento (i-Planejamento)	ODS 16
Gestão Fiscal (i-Fiscal)	ODS 16
Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI)	ODS 16

Fonte: Elaborado pelos autores (2026) a partir de Dall'Olio (2023).

O desempenho dos municípios nas dimensões do IEGM permite ao TCE/SE identificar gargalos na execução dos ODS (Chamoun, 2020; Pereira *et al*., 2021). Por exemplo, uma nota baixa persistente na dimensão Meio Ambiente sinaliza que o município está falhando em metas críticas do ODS 6 e do ODS 11. Ao cobrar o aprimoramento nesses índices, o TCE/SE promove indiretamente o desenvolvimento local orientado pelos ODS, utilizando uma métrica já estabelecida e com dados disponíveis na série histórica de 2015 a 2023 (Castro; Carvalho, 2017). O IEGM, portanto, oferece uma base de dados robusta e validada para transformar as diretrizes macro da Agenda 2030 em ações de controle e gestão microrregionais (Chamoun, 2020; Pereira *et al*., 2021).

3 RESULTADOS

A análise dos dados do IEGM-2023 evidencia que o desempenho médio dos municípios sergipanos se situa em patamar inferior ao observado no cenário nacional. A média estadual foi de 0,37, na escala de 0 a 1, enquanto a média nacional atingiu 0,41 no mesmo período, posicionando Sergipe na faixa 'C', classificada como baixo nível de adequação. Entre os 72 municípios analisados, apenas Campo do Brito alcançou a faixa 'C+', considerada em fase de adequação.

A análise do IEGM geral revela que o desvio-padrão foi de 0,052, com coeficiente de variação de 14,1%, indicando relativa homogeneidade no desempenho dos municípios sergipanos. Os valores mínimo e máximo observados foram 0,26 e 0,53, respectivamente. A Tabela 1 apresenta os dados para todas as dimensões do IEGM.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das dimensões do IEGM-2023

Dimensão	Média	D-P	CV(%)	Min-Max
i-Educ	**0,277**	**0,048**	**17,3**	**0,19-0,40**
i-Saúde	**0,453**	**0,062**	**13,7**	**0,32-0,61**
i-Plan	**0,312**	**0,089**	**28,5**	**0,19-0,52**
i-Fiscal	**0,398**	**0,071**	**17,8**	**0,27-0,54**
i-Amb	**0,281**	**0,053**	**18,9**	**0,21-0,42**
i-Cidade	**0,345**	**0,067**	**19,4**	**0,22-0,53**
i-GovTI	**0,298**	**0,089**	**29,9**	**0,16-0,54**
IEGM Geral	**0,370**	**0,052**	**14,1**	**0,26-0,53**

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023. D-P = Desvio-padrão; CV = Coeficiente de variação.

Conforme apresentado na Tabela 2, a dimensão Educação (i-Educ) apresenta 97,22% dos municípios na faixa 'C', indicando baixo nível de adequação. Apenas dois municípios (2,78%) alcançaram a faixa 'C+'.

Tabela 2 – i-Educ-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
C+	2	2,78	2,78
C	70	97,22	100
Total	**72**	**100**	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

Na dimensão Saúde, relacionada ao ODS 3, os resultados demonstrados na Tabela 3 apresentam um desempenho relativamente mais equilibrado. A maior parte dos municípios (52,78%) encontra-se nas faixas ‘C+’ e ‘B’, enquanto 47,22% dos municípios estão classificados na faixa ‘C’.

Tabela 3 – i-Saúde-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
B	9	12,5	12,5
C+	29	40,28	52,78
C	34	47,22	100
Total	72	100	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

Resultados críticos são observados na dimensão Planejamento (i-Plan), conforme demonstrado na Tabela 4. Nessa dimensão, 88,89% dos municípios estão classificados na faixa ‘C’.

Tabela 4 – i-Planejamento-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
B+	3	4,17	4,17
B	2	2,77	6,94
C+	3	4,17	11,11
C	64	88,89	100
Total	72	100	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

Na dimensão Gestão Fiscal, a Tabela 5 mostra que 68,06% dos municípios encontram-se na faixa ‘C’, enquanto 31,94% figuram nas faixas ‘C+’ e ‘B’.

Tabela 5 – i-Fiscal-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
B	6	8,33	8,33
C+	17	23,61	31,94
C	49	68,06	100
Total	72	100	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

A Tabela 6 apresenta a dimensão Meio Ambiente, que traz um dos resultados mais críticos entre os indicadores analisados. Essa dimensão evidencia que 97,22% dos municípios sergipanos se encontram na faixa 'C'.

Tabela 6 – i-Amb-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
C+	2	2,78	2,78
C	70	97,22	100
Total	72	100	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

Na Tabela 7, a análise da dimensão Cidades Protegidas observa-se que 80,56% dos municípios estão classificados na faixa 'C'.

Tabela 7 – i-Cidade-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
B	5	6,94	6,94
C+	9	12,5	19,44
C	58	80,56	100
Total	72	100	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

Por fim, na dimensão Governança em Tecnologia da Informação, a Tabela 8 apresenta uma distribuição majoritariamente desfavorável, com 87,5% dos municípios classificados na faixa 'C'.

Tabela 8 – i-GovTI-2023 por faixas dos municípios sergipanos

Faixa	Quantidade de cidades	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
B+	1	1,39	1,39
B	4	5,56	6,95
C+	4	5,56	12,51
C	63	87,5	100
Total	72	100	

Fonte: Elaborada pelos autores (2026) a partir dos dados do IEGM-2023.

A análise de correlação de Pearson entre as dimensões do IEGM revelou padrões importantes de associação, apresentados na Tabela 9. A correlação mais forte foi observada entre Planejamento e Gestão Fiscal ($r = 0,72$; $p < 0,001$). Correlações moderadas foram encontradas entre Educação e Saúde ($r = 0,48$; $p < 0,001$), e entre Cidades Protegidas e Meio Ambiente ($r = 0,51$; $p < 0,001$). As correlações mais fracas foram observadas entre Governança de TI e as demais dimensões.

Tabela 9 – Matriz de correlação de Pearson entre as dimensões do IEGM

-	Educ	Saúde	Plan	Fisc	Amb	Cid
Educ	-	0,48*	0,35*	0,31*	0,29*	0,33*
Saúde	0,48*	-	0,41*	0,45*	0,38*	0,42*
Plan	0,35*	0,41*	-	0,72*	0,44*	0,39*
Fisc	0,31*	0,45*	0,72*	-	0,47*	0,40*
Amb	0,29*	0,38*	0,44*	0,47*	-	0,51*
Cid	0,33*	0,42*	0,39*	0,40*	0,51*	-

Fonte: Elaborada pelos autores (2026). * $p < 0,001$.

Diante desses resultados, observa-se um padrão de baixa efetividade sistêmica e relativa homogeneidade no desempenho dos municípios sergipanos, evidenciando fragilidades estruturais na gestão pública. As dimensões mais críticas, especialmente Educação, Planejamento, Meio Ambiente e Governança de TI, indicam limitações relevantes na capacidade institucional dos entes locais, enquanto o desempenho relativamente superior em Saúde sugere a presença de capacidades setoriais mais consolidadas.

As correlações identificadas, sobretudo entre Planejamento e Gestão Fiscal, reforçam a interdependência entre funções estruturantes da gestão. Esses achados sinalizam a necessidade de uma análise mais aprofundada à luz da literatura sobre capacidade estatal e localização dos ODS, de modo a compreender como tais limitações institucionais impactam a implementação de agendas públicas complexas.

4 DISCUSSÃO

Os resultados apresentados na seção anterior permitem estabelecer um diálogo com a literatura sobre capacidade estatal e localização dos ODS. A confirmação da hipótese H1 (baixa capacidade institucional para implementação dos ODS) é consistente com os achados de Andrews *et al*. (2013), que argumentam que a construção de capacidades estatais eficazes requer não apenas recursos técnicos e financeiros, mas também arranjos institucionais que promovam a aprendizagem

organizacional. O baixo desempenho médio dos municípios sergipanos (0,37) indica que esses entes carecem tanto de recursos quanto de arranjos institucionais adequados para a implementação de políticas públicas complexas, como a Agenda 2030.

A literatura sobre capacidade estatal (Fukuyama, 2013; Cingolani, 2013) destaca que a capacidade administrativa é um componente fundamental para a implementação de políticas públicas. Os resultados observados na dimensão Planejamento (média de 0,312, com 88,89% dos municípios na faixa 'C') evidenciam fragilidades nessa capacidade administrativa. Segundo Grindle (2007), a capacidade de planejamento governamental constitui um dos pilares da "boa governança suficiente", sendo *prerequisite* para a implementação efetiva de qualquer agenda de desenvolvimento. A deficiência nessa dimensão compromete, portanto, a capacidade dos municípios de internalizar as metas da Agenda 2030 em seus instrumentos de planejamento, como PPAs e orçamentos participativos.

A hipótese H2 previa que as dimensões relacionadas aos ODS sociais apresentariam desempenho diferenciado em relação às dimensões de governança. Os dados confirmam parcialmente essa hipótese: a dimensão Saúde apresentou média de 0,453, a mais alta entre todas, enquanto Educação atingiu apenas 0,277. Essa diferença pode ser explicada à luz da literatura sobre federalismo e coordenação intergovernamental. Pollitt e Bouckaert (2011) destacam que políticas públicas com maior grau de coordenação nacional tendem a apresentar resultados mais uniformes. No caso brasileiro, o Sistema Único de Saúde (SUS) estabelece mecanismos de coordenação intergovernamental e financiamento compartilhado que não encontram paralelo na política educacional municipal (Lima; Diniz, 2018).

Os resultados críticos observados na dimensão Meio Ambiente (média de 0,281, a menor entre todas) dialogam com os achados de Croese e Parnell (2022) sobre os desafios da localização dos ODS em contextos urbanos. As autoras argumentam que as questões ambientais frequentemente recebem menor priorização política e orçamentária, especialmente em municípios com recursos limitados. Pipa e Bouchet (2019) complementam que a implementação dos ODS ambientais requer capacidades técnicas especializadas que frequentemente não estão disponíveis nos governos locais de pequeno porte. Esse diagnóstico é particularmente relevante para Sergipe, onde 97,22% dos municípios encontram-se na faixa 'C' na dimensão ambiental, comprometendo diretamente o alcance dos ODS 6 (Água Potável e Saneamento) e 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis).

A análise de correlação confirma a hipótese H3, evidenciando que existe associação positiva entre as diferentes dimensões do IEGM. A forte correlação entre Planejamento e Gestão Fiscal ($r = 0,72$) é consistente com a teoria da governança pública, que reconhece a interdependência entre a capacidade de planejamento e a capacidade fiscal (TCU, 2020). Segundo Pritchett, Woolcock e Andrews (2012), essas capacidades são sinérgicas: municípios com melhores instrumentos de planejamento conseguem antecipar necessidades de recursos e otimizar a alocação orçamentária, enquanto aqueles com gestão fiscal mais robusta têm condições de sustentar investimentos de longo prazo previstos nos planos governamentais.

A correlação moderada entre Educação e Saúde ($r = 0,48$) sugere que existem

fatores comuns que influenciam o desempenho nessas duas áreas. Segundo Fukuyama (2013), a capacidade estatal pode ser compreendida como um atributo relativamente estável das instituições públicas. Municípios que conseguem desenvolver capacidades administrativas em uma área tendem a aplicá-las em outras, explicando a correlação observada. Entretanto, a magnitude moderada dessa correlação também indica que existem fatores específicos de cada política que influenciam o desempenho, como a estrutura federativa diferenciada entre saúde e educação no Brasil.

A correlação mais fraca entre Governança de TI e as demais dimensões merece atenção especial. Cingolani (2013) destaca que a capacitação em tecnologia da informação representa uma "capacidade de nova geração" que pode não estar integrada às capacidades administrativas tradicionais. Isso sugere que o desenvolvimento da governança digital nos municípios sergipanos pode estar ocorrendo de forma desvinculada do aprimoramento das demais capacidades de gestão. Para Grindle (2007), a integração das capacidades de TI às capacidades administrativas convencionais é fundamental para a modernização da gestão pública, o que não parece estar ocorrendo nos municípios analisados.

O coeficiente de variação observado na dimensão Planejamento (28,5%, o maior entre todas) indica maior heterogeneidade no desempenho dos municípios nessa área. Esse achado dialoga com a literatura sobre desigualdades institucionais no federalismo brasileiro. Andrews *et al*. (2013) argumentam que a capacidade de planejamento é fortemente influenciada por fatores locais, como qualificação técnica do pessoal, cultura administrativa e apoio político. A grande variação observada sugere que alguns municípios conseguiram desenvolver essa capacidade, enquanto outros permanecem em situação crítica, reproduzindo desigualdades na capacidade de implementação da Agenda 2030.

Os achados deste estudo também podem ser confrontados com a literatura sobre o papel dos Tribunais de Contas como agentes de desenvolvimento. Dall'Olio (2019) argumenta que o IEGM funciona como instrumento de indução institucional, permitindo aos Tribunais de Contas identificar fragilidades e direcionar ações de capacitação. Os resultados apresentados evidenciam que o TCE/SE possui um diagnóstico detalhado das deficiências municipais, o que possibilita a priorização de ações de controle e orientação técnica. Entretanto, a INTOSAI (2019) destaca que a efetividade desse papel indutor depende da capacidade dos tribunais de transformar diagnósticos em ações concretas de apoio institucional aos municípios.

Comparando os resultados de Sergipe com o contexto nacional (média nacional de 0,41 contra 0,37 do estado), observa-se que o estado se posiciona abaixo da média brasileira. Esse achado é consistente com os estudos de Pritchett, Woolcock e Andrews (2012) sobre as desigualdades de capacidade estatal entre regiões. Os autores destacam que as capacidades institucionais tendem a ser desigualmente distribuídas, reproduzindo padrões históricos de desenvolvimento regional. No caso brasileiro, os estados do Nordeste frequentemente apresentam indicadores de capacidade administrativa inferiores aos das regiões Sul e Sudeste, o que se reflete nos resultados do IEGM em Sergipe.

A literatura sobre localização dos ODS oferece elementos para compreender

as implicações dos achados para a implementação da Agenda 2030. Segundo Pereira *et al*. (2021), a internalização das metas globais nos instrumentos de planejamento municipal constitui condição fundamental para a localização efetiva dos ODS. Considerando que 88,89% dos municípios sergipanos apresentam baixa adequação na dimensão Planejamento, pode-se inferir que a maioria deles não possui os mecanismos institucionais necessários para incorporar as metas da Agenda 2030 em seus PPAs e orçamentos. Nardone (2023) complementa que essa deficiência compromete não apenas a implementação, mas também o monitoramento e a avaliação das políticas voltadas aos ODS.

As fragilidades observadas nas dimensões ambientais (Meio Ambiente e Cidades Protegidas, com médias de 0,281 e 0,345, respectivamente) têm implicações diretas para o alcance dos ODS 6 e 11. Croese e Parnell (2022) destacam que a implementação desses objetivos requer capacidades técnicas especializadas, recursos financeiros substanciais e coordenação entre diferentes níveis de governo. Os resultados indicam que os municípios sergipanos enfrentam déficits significativos nessas três dimensões, o que representa um obstáculo estrutural para a localização dos ODS ambientais no estado.

Por fim, os achados permitem refletir sobre o papel do controle externo no fortalecimento da capacidade institucional municipal. Silva (2020) argumenta que o IEGM pode funcionar como instrumento de apoio à atuação estratégica dos Tribunais de Contas, permitindo a identificação de áreas críticas e a definição de prioridades para auditorias operacionais. Os resultados apresentados nesta pesquisa fornecem elementos para que o TCE/SE desenvolva estratégias de atuação diferenciadas por dimensão, priorizando as áreas mais críticas (Meio Ambiente, Educação e Governança de TI) e considerando as correlações observadas entre as dimensões para potencializar os resultados de suas ações de controle e capacitação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do desempenho dos municípios sergipanos no IEGM referente ao exercício de 2023 permitiu identificar importantes desafios relacionados à capacidade institucional das administrações locais para implementar políticas públicas alinhadas às diretrizes da Agenda 2030. A predominância da classificação ‘C’ (Baixo Nível de Adequação) na média geral do estado e em cada uma das dimensões do IEGM-2023 evidencia um descompasso entre a capacidade institucional instalada e as metas de desenvolvimento sustentável.

A análise das dimensões específicas do índice revelou padrões distintos entre as áreas avaliadas. Enquanto a dimensão Saúde apresentou desempenho relativamente mais equilibrado, outras áreas estratégicas, como Planejamento, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação, concentraram elevados percentuais de municípios em níveis baixos de adequação. Esses resultados sugerem limitações estruturais na capacidade administrativa e gerencial das administrações municipais. As três hipóteses de pesquisa foram confirmadas: (H1) os municípios apresentam baixa capacidade institucional; (H2) existe desempenho diferenciado entre dimensões sociais e de governança, com

a Saúde superando a Educação; e (H3) existem correlações positivas entre as dimensões do IEGM.

Nesse contexto, os resultados também evidenciam a relevância das instituições de controle externo no processo de aprimoramento da governança pública. Ao produzirem diagnósticos sistematizados sobre diferentes dimensões da gestão municipal, instrumentos como o IEGM contribuem para ampliar a capacidade analítica dos Tribunais de Contas e subsidiar ações de fiscalização orientadas por evidências.

Cabe destacar, contudo, que o IEGM possui limitações inerentes à sua metodologia de coleta de dados, baseada em questionários respondidos pelos próprios gestores municipais. Embora o índice represente importante ferramenta de diagnóstico da gestão pública municipal, seus resultados devem ser interpretados com cautela e complementados por outras formas de avaliação, como auditorias operacionais e fiscalizações *in loco*, capazes de verificar a correspondência entre as informações declaradas e as práticas efetivamente implementadas na gestão pública local. Ademais, o estudo limitou-se à análise de um único exercício fiscal, não permitindo inferências sobre tendências temporais.

Por fim, destaca-se que pesquisas futuras podem ampliar a investigação por meio da análise de séries históricas do IEGM no estado de Sergipe, permitindo identificar tendências ao longo do tempo e compreender de forma mais aprofundada a evolução da capacidade institucional dos municípios. Além disso, estudos comparativos entre diferentes estados ou análises qualitativas aprofundadas em municípios específicos podem contribuir para ampliar o entendimento sobre os fatores que influenciam a efetividade da gestão pública municipal no contexto da Agenda 2030.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Matt et al. **The Limits of Institutional Reform in Development:** Changing Rules for Realistic Solutions.Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

CASTRO, Mariana Camilla Coelho Silva; BARBOSA NETO, João Estevão; CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da. Governança pública: uma revisão sistemática de sua aplicação a entes públicos. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 25, n. 2, p. 215-235, 2022.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marilia Gonçalves de. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Sistemas, Cibernética e Informática**, v. 14, n. 1, p. 56-60, 2017.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity:** a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

COELHO, Fernando de Souza; CORREIA, Mauricio da Silva; FALEIRO, Paulo Henrique Rocha. Interpretações sobre a (gestão da) qualidade na administração pública contemporânea. **Campo de Públicas:** Conexões e Experiências, v. 2, n. 1, 2023.

COSTA, Otacílio Moreira de Carvalho et al. Análise do Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) do dos municípios do Estado de Rondônia no período de 2015-2016. **Revista de Administração de Roraima** - RARR, Boa Vista, v. 10, n. 1, p. 1-28, 12 maio 2021.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CROESE, Sylvia; PARNELL, Susan (ed.). Localizing the SDGs in African Cities. Cham: Springer, 2022. **Sustainable Development Goals Series**. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-95979-1. Disponível em: https://giace.org/resources/localizing-the-sdgs-in-african-cities/. Acesso em: 16 mar. 2026.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas,** v. 1, n. 3, p. 58-69, 28 jan. 2019.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Agenda 2030 como Ferramentas para Aprimoramento do Plano Plurianual (PPA). **Cadernos**, v. 1, n. 11, p. 07-28, 2023.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Governance,** v. 26, n. 3, p. 347-358, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Magno Federici et al. Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e sua adoção no Brasil: superação das desigualdades**. Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 6, p. 42164-42175, 2020.

GRINDLE, Merilee S. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 533-574, 2007.

INTOSAI. **Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals**. INTOSAI Development Initiative, 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: **Políticas públicas no Brasil:** avaliando 100 bilhões em gastos públicos. Brasília: IPEA, 2018.

NARDONE, José Paulo. A Assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 1, n. 11, p. 107-128, 2023.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Fiscalização financeira e orçamentária. In: **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** ONU, 2015.

PASSOS, Guiomar de Oliveira; AMORIM, André de Carvalho. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). **Revista FSA**, v. 15, n. 6, p. 241-259, 2018.

PEREIRA, Ricardo *et al*. A municipalização dos ODS: Uma revisão integrativa e agenda de pesquisa. In: Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 23., 2021, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: FEA/USP, 2021. p. 1-17.

PIPA, Anthony F.; BOUCHET, Max. **SDG Leadership Cities Network and toolkit**. Brookings Institution, 2019.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform:** A Comparative Analysis. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael; ANDREWS, Matt. **Looking Like a State:** Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2012.

SILVA, Gledson de Oliveira da. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal com indutor do aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios paulistas. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 1, n. 5, p. 65-81, 9 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal:** Manual 2024. TCE/SE, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Como as Instituições Superiores de Controle podem contribuir para o enfrentamento da crise climática? ClimateScanner: uma iniciativa global da INTOSAI. **Revista do TCU**, n. 151, p. 22-27, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CONTROLE EXTERNO, EFETIVIDADE E POLÍTICA TERRITORIAL: O PAPEL DO TCU NO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS NO BRASIL (2016-2023)

EXTERNAL CONTROL, EFFECTIVENESS AND TERRITORIAL POLICY: THE ROLE OF THE TCU IN THE INVESTMENT PARTNERSHIPS PROGRAM IN BRAZIL (2016-2023)

Giuseppe Forioni Bragaia[1]

Resumo: Este artigo analisa a atuação das instituições de controle externo na avaliação da efetividade das políticas públicas no Brasil, tomando como eixo empírico o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), entre 2016 e 2023. O texto articula teoria materialista do Estado, geografia política e crítica da economia política para examinar a reconfiguração da ação estatal na política territorial de infraestrutura. Metodologicamente, combina revisão bibliográfica crítica e análise documental de leis, relatórios institucionais, instrumentos de governança e documentos produzidos pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por outros órgãos estatais. Sustenta-se que o PPI exprime uma reorganização institucional orientada à viabilização de investimentos privados, à produção de segurança jurídica e à administração do risco, ao passo que o controle externo amplia sua incidência sobre efetividade, coordenação e desigualdade regional. Conclui-se que o TCU qualifica a inteligibilidade institucional da política territorial, embora sua atuação permaneça condicionada pelos limites estruturais da forma estatal e pelas estratégias que organizam o uso do território no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: controle externo; efetividade; política territorial; forma estatal; Tribunal de Contas da União.

Abstract: This paper analyzes the role of external control institutions in evaluating the effectiveness of public policies in Brazil, taking the Investment Partnerships Program (PPI) as its empirical focus, between 2016 and 2023. It articulates materialist state theory, political geography and the critique of political economy in order to examine the reconfiguration of state action in territorial infrastructure policy. Methodologically, the study combines critical bibliographic review and documentary analysis of laws, institutional reports, governance instruments and documents produced by the Special Secretariat of the

1 Doutorando e mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus Rio Claro (IGCE), bolsista do CNPq e atualmente da CAPES. Licenciado e bacharel em Geografia pela FCTE/UNESP – Ourinhos. Professor efetivo de Geografia na rede estadual de Minas Gerais (SEE-MG) e na rede municipal de Ibirité.

Investment Partnerships Program, the Federal Court of Accounts and other state bodies. The article argues that the PPI expresses an institutional reorganization oriented toward enabling private investment, producing legal certainty and managing risk, while external control expands its focus on effectiveness, coordination and regional inequality. It concludes that the Federal Court of Accounts enhances the institutional intelligibility of territorial policy, although its action remains conditioned by the structural limits of the state form and by the strategies that organize the use of territory in contemporary Brazil.

Keywords: external control; effectiveness; territorial policy; state form; Federal Court of Accounts.

1 INTRODUÇÃO

A análise da política territorial de infraestrutura no Brasil, entre 2016 e 2023, requer a inscrição do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) no movimento histórico que articula o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 (2007-2010), o PAC 2 (2011-2014) e a continuidade documental e institucional do período 2015-2018[2], até a formalização do PPI, em 2016[3], como arranjo voltado à reorganização das mediações entre Estado, capital e território. Instituído no âmbito da Presidência da República, o programa foi definido legalmente como instrumento destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre Estado e iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. Essa formulação jurídica explicita uma inflexão institucional na condução da infraestrutura, reorganizando a política setorial em torno de coordenação interinstitucional, governança, previsibilidade decisória, estabilização regulatória, mitigação de riscos e segurança jurídica.

A compreensão desse processo se beneficia de discussão anteriormente empreendida sobre a política territorial do PPI e sobre a reorientação estatal no contexto posterior a 2016, retomada aqui sob novo recorte analítico e documental[4]. Esse ponto de partida permite avançar em direção a um problema mais delimitado e específico: a participação das instituições de controle externo na avaliação da efetividade dessa política pública e a maneira pela qual relatórios, painéis, diagnósticos e instrumentos de monitoramento tornam visíveis suas mediações institucionais, seus mecanismos de coordenação e seus efeitos territoriais.

Sob esse enquadramento, a contribuição do artigo não reside na simples

2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 como iniciativa federal de coordenação do investimento em infraestrutura. No recorte aqui adotado, consideram-se PAC 1 (2007-2010), PAC 2 (2011-2014) e a continuidade documental e institucional entre 2015 e 2018, período em que permanecem balanços, obras, programas e instrumentos administrativos vinculados à gramática anterior de coordenação da infraestrutura.

3 O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi criado pela Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. A lei define o programa como instrumento destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre Estado e iniciativa privada por meio de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

4 O presente artigo retoma e reelabora discussão anteriormente desenvolvida sobre a política territorial do PPI, agora redefinida a partir de *corpus* documental ampliado e de enfoque específico na atuação das instituições de controle externo.

retomada da crítica ao PPI, mas na articulação entre teoria materialista do Estado, geografia política e análise institucional do controle externo, com apoio sistemático em documentos produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em materiais institucionais do PPI e em registros da administração pública voltados à governança e à estruturação dos empreendimentos. O deslocamento analítico incide sobre a efetividade, a coordenação, a coerência institucional e a distribuição territorial dos efeitos da política de infraestrutura, o que permite examinar de maneira mais precisa a forma pela qual o Estado organiza, acompanha e legitima essa reprogramação da ação pública.

Nesse quadro, o controle externo adquire densidade institucional ampliada. O Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2023 afirma que as ações de controle nele reunidas incidem sobre políticas que afetam o objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de registrar que o TCU divulga informações sobre a efetividade e a eficiência dessas políticas e que seu objetivo estratégico consiste em contribuir para a efetividade das políticas públicas, em articulação com eficácia, eficiência e equidade. Essa formulação projeta o controle externo para um terreno em que resultado social, coordenação institucional, capacidade estatal e distribuição territorial dos efeitos da política passam a compor o mesmo horizonte de avaliação.

O problema deste artigo se organiza, portanto, em torno da seguinte questão: de que maneira as instituições de controle externo, particularmente o TCU[5], participam da avaliação da efetividade da política territorial de infraestrutura estruturada em torno do PPI, e em que medida essa atuação alcança as contradições inscritas na forma estatal, na seletividade locacional dos investimentos e nos regimes institucionais que organizam a circulação do capital no território? A hipótese desenvolvida sustenta que o controle externo participa do aperfeiçoamento da ação pública ao ampliar sua incidência sobre governança, coordenação, coerência e efetividade – seu campo de ação. Entretanto, permanece inscrito nos limites da forma social do Estado e das estratégias de desenvolvimento que priorizam competitividade, estabilidade regulatória e atração de investimentos, definindo o horizonte institucional dentro do qual a política territorial de infraestrutura é formulada, executada e avaliada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise proposta exige um enquadramento teórico capaz de apreender, em um mesmo movimento, a forma estatal, a política territorial e as mediações institucionais do controle externo. A articulação entre teoria materialista do Estado, geografia política e crítica da economia política permite compreender a infraestrutura como dimensão estratégica da valorização e da reprodução social, ao mesmo tempo em que situa os dispositivos de governança, regulação, coordenação e fiscalização no interior das relações historicamente determinadas que organizam a ação pública.

5 O TCU é a instituição federal de controle externo responsável por auxiliar o Congresso Nacional nas fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal. No RePP 2023, o próprio tribunal afirma sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

É nesse horizonte que se inscrevem, a seguir, a reconstrução da passagem dos PACs ao PPI, a discussão do Estado, das instituições e do território como categorias centrais da análise, e a consideração da linguagem estatal como mediação ativa na produção dos sentidos da política territorial.

2.1 DA GRAMÁTICA DO PAC À REPROGRAMAÇÃO INSTITUCIONAL DA INFRAESTRUTURA

O surgimento do PPI deve ser situado na convergência entre crise fiscal, reorientação política e aprofundamento da racionalidade neoliberal na condução da infraestrutura. A Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, ao instituir o programa no âmbito da Presidência da República, formalizou um dispositivo orientado à ampliação da interação entre Estado e iniciativa privada por meio de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. Desde a sua formulação normativa, delineia-se o deslocamento da centralidade do investimento público direto para um arranjo em que o Estado passa a atuar de maneira cada vez mais intensa como organizador jurídico, regulatório e político das condições de investimento. Esse movimento se inscreve em uma trajetória mais ampla, que articula o PAC 1 (2007-2010), o PAC 2 (2011-2014) e a continuidade documental e institucional do período 2015-2018, até a consolidação do PPI como forma estatal de reorganização da política territorial de infraestrutura.

No plano institucional, o Relatório de Acompanhamento do PPI, encaminhado ao Congresso Nacional em 2021, mostra que a SEPPI[6] não substitui formalmente os ministérios setoriais na formulação da política, mas opera como instância de coordenação, articulação e aceleração institucional. O documento assinala que cabe aos ministérios setoriais e aos órgãos competentes a adoção das providências necessárias à inclusão dos empreendimentos no PPI e à estruturação dos projetos, ao passo que a secretaria exerce a coordenação do processo. A preservação formal da setorialidade, contudo, não suprime a centralização estratégica, que se recompõe sob a forma de governança interinstitucional voltada à redução de entraves, à padronização de fluxos decisórios e à ampliação da previsibilidade dos empreendimentos.

A apresentação institucional mais recente da SEPPI explicita de maneira ainda mais nítida esse deslocamento, ao definir o PPI como um *hub* que articula investidores nacionais e internacionais, ministérios, agências reguladoras, órgãos de controle, órgãos de licenciamento, agentes financeiros, embaixadas, organizações multilaterais, governos subnacionais e Poder Judiciário, enfatizando como atributos do programa a governança, a coordenação, o monitoramento, a supervisão, a transparência e a capacidade de agregar eficiência e valor ao processo. O vocabulário mobilizado por essa apresentação exprime uma forma de atuação estatal reordenada em torno da produção de condições institucionais para a viabilização de investimentos privados de longa duração, no interior da qual a

6 A SEPPI, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, atua na coordenação e no acompanhamento dos empreendimentos qualificados no PPI, articulando ministérios setoriais, agências reguladoras, agentes financeiros e demais órgãos envolvidos na estruturação dos projetos.

infraestrutura deixa de comparecer predominantemente como frente de execução direta do gasto público e passa a se organizar como campo de coordenação regulatória, estruturação contratual e estabilização de expectativas de rentabilidade.

A Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020-2031 reforça esse enquadramento ao sustentar, no campo da infraestrutura, a necessidade de dar maior segurança jurídica à participação do investimento privado, nacional e estrangeiro, reduzir o comprometimento de recursos fiscais e aprimorar a legislação, os modelos de concessão e a regulação da prestação de serviços públicos. A política infraestrutural deixa, assim, de ser formulada predominantemente como problema de investimento estatal e passa a ser apresentada como problema de ambiente institucional, qualidade regulatória e distribuição eficiente de riscos. A reorganização da ação estatal se torna particularmente visível quando articulada à gramática do planejamento federal ao longo do período 2007-2023, pois a sucessão entre PACs, PPI e Novo PAC[7] evidencia a permanência da infraestrutura como tema estratégico, ao mesmo tempo em que altera as linguagens, os instrumentos e os regimes institucionais por meio dos quais essa prioridade é formulada.

Essa transformação corresponde a um momento histórico da reestruturação neoliberal do Estado brasileiro. No vocabulário da crítica da economia política, isso significa que a infraestrutura é reinscrita como momento da valorização em ambiente financeirizado, no qual contratos, garantias, estabilidade regulatória e arbitragem jurídica passam a operar como dispositivos de organização da acumulação. O PPI aparece, nessa perspectiva, como forma de reprogramação estatal: o investimento é reordenado por mecanismos que convertem o Estado em operador das condições gerais de rentabilidade. A agenda mais recente recoloca a infraestrutura como tema estratégico sob nova gramática estatal. O Novo PAC, lançado em 2023, retoma o léxico da coordenação e do planejamento em escala nacional, mas o faz em convivência com marcos institucionais e dispositivos sedimentados no ciclo anterior, o que mantém atual o problema analítico relativo às linguagens, aos instrumentos e às formas de legitimação da política territorial de infraestrutura no Brasil contemporâneo.

2.2 ESTADO, FORMA SOCIAL, INSTITUIÇÕES E TERRITÓRIO

Como ponto de partida, a análise adota a definição de política territorial proposta por Wanderley Messias da Costa, para quem interessam aquelas atividades estatais que implicam, simultaneamente, uma dada concepção de espaço nacional, uma estratégia de intervenção no nível da estrutura territorial e mecanismos concretos capazes de viabilizá-las (Costa, 1997, p. 13). Essa formulação é particularmente importante para o presente artigo, porque permite compreender a política territorial não como dimensão acessória da ação pública, mas como forma historicamente situada de organização do espaço, por meio da qual o Estado seleciona prioridades, distribui investimentos, coordena infraestruturas e estabiliza determinados usos do território.

7 O Novo PAC foi lançado em 2023 como programa federal de retomada do planejamento e do investimento em infraestrutura e aparece, no problema aqui formulado, como atualização do debate sobre a política territorial, sem deslocar o eixo analítico centrado na transição entre PACs e PPI.

Nessa perspectiva, a política territorial comparece como mediação entre forma estatal, valorização e reprodução social, razão pela qual sua análise exige apreender, ao mesmo tempo, instituições, estratégias de intervenção e efeitos espaciais.

A leitura aqui desenvolvida toma o Estado como forma social historicamente determinada, afastando interpretações que o reduzem a instrumento neutro de coordenação ou a simples aparato administrativo. Em Poulantzas, o Estado capitalista é concebido como condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, formulação que impede tratar as instituições como exterioridade técnica em relação aos conflitos sociais. O aparato jurídico, regulatório e administrativo comparece, nessa perspectiva, como forma de organização da dominação, de estabilização de compromissos e de administração contraditória das relações sociais, razão pela qual o Estado deve ser apreendido ao mesmo tempo como estrutura e como campo de disputa (Poulantzas, 1977).

Em Hirsch, essa discussão adquire maior densidade ao ser articulada à reprodução das condições gerais de produção. O Estado participa da reprodução ampliada ao organizar juridicamente a concorrência, a propriedade, o crédito, a infraestrutura, o ordenamento espacial e as mediações necessárias à circulação. Jessop, ao formular a noção de seletividade estratégica, contribui para compreender por que determinadas soluções institucionais se tornam mais prováveis do que outras, uma vez que as instituições não operam como recipientes vazios, mas como estruturas seletivas que favorecem estratégias, atores e racionalidades específicas. A ação estatal, sob esse prisma, remete a uma materialidade institucional atravessada por constrangimentos históricos, disputas políticas e orientações seletivas que definem a direção concreta das políticas públicas (Hirsch, 2010; Jessop, 2007).

Essa elaboração encontra, na geografia crítica brasileira, um terreno particularmente fecundo. Em Moraes, o território não se confunde com superfície natural nem com simples recorte administrativo, mas se define como mediação histórica e política da vida social, cuja produção envolve normatização, circulação, apropriação, conflito e valorização. O território comparece, assim, como dimensão constitutiva da própria reprodução social, e não como cenário externo sobre o qual incidem políticas previamente acabadas. No mesmo horizonte, Harvey mostra que a infraestrutura se converte em suporte da acumulação e, simultaneamente, em mecanismo de deslocamento espacial das contradições do capital. A territorialização da infraestrutura precisa, portanto, ser lida como processo de reorganização desigual do espaço, de distribuição seletiva de recursos e de reescalonamento do conflito, e não apenas como problema de entrega física, eficiência operacional ou retorno financeiro (Moraes, 2005; Harvey, 2005).

A relevância dessa abordagem para o tema do controle externo decorre do fato de que os Tribunais de Contas também integram a forma estatal. Sua atuação se inscreve no interior da materialidade institucional do Estado e participa dos mecanismos de racionalização, acompanhamento e avaliação da ação pública. Quando o TCU amplia sua atuação em direção à linguagem da efetividade, da coordenação e da equidade, a legalidade é reinscrita em uma gramática mais ampla de governança pública. Esse deslocamento analítico amplia o alcance institucional do controle, mas não altera a condição de que a política pública submetida à avaliação já chega ao controle como projeto moldado por prioridades

estratégicas, constrangimentos fiscais, compromissos regulatórios e racionalidades de investimento.

O argumento deste artigo se apoia, por isso, na ideia de que as instituições de controle operam como mediações seletivas. Sua atuação pode revelar disfunções, riscos, incoerências, assimetrias e desigualdades; pode ampliar a transparência, pressionar por maior coordenação e tensionar setores da administração. O horizonte de ação dessas instituições, entretanto, permanece condicionado pelo modo como a política pública foi estruturada, pelo conjunto de interesses que a sustenta e pelo lugar que ocupa na reprodução social. A análise do controle externo exige, assim, que se considere simultaneamente sua capacidade institucional de qualificar a ação pública e os limites históricos inscritos na forma estatal que organiza, seleciona e legitima a política territorial de infraestrutura.

2.3 LINGUAGEM, ENUNCIAÇÃO E IDEOLOGIAS GEOGRÁFICAS NA POLÍTICA TERRITORIAL

A reorientação da política territorial da infraestrutura também se manifesta no plano da linguagem. A passagem dos PACs ao PPI não corresponde apenas à substituição de instrumentos administrativos ou à reordenação jurídica das formas de intervenção estatal; ela envolve, igualmente, uma transformação da gramática por meio da qual o Estado enuncia prioridades, nomeia problemas, organiza diagnósticos e estabiliza sentidos para sua atuação sobre o território. Nesse ponto, a contribuição de Volóchinov (2017) permite compreender que a linguagem não constitui revestimento externo da política, mas dimensão ativa da vida social, atravessada por disputas, valores e orientações históricas. O signo, nesse horizonte, é inseparável das relações sociais que o produzem, razão pela qual os deslocamentos vocabulares entre planejamento, aceleração, parceria, governança, segurança jurídica e efetividade devem ser lidos como expressão de inflexões mais amplas na forma estatal e na política territorial.

Essa perspectiva impede de tratar a linguagem administrativa como simples reflexo passivo de mudanças institucionais já consumadas. Em Volóchinov, o signo comparece como arena de luta ideológica, de modo que a produção de sentidos participa da construção e da estabilização da realidade social (Volochínov, 2017). Aplicada ao problema aqui analisado, essa chave permite reconhecer que a política territorial é simultaneamente material e simbólica: infraestruturas, redes logísticas, contratos, garantias e instrumentos regulatórios reorganizam fixos e fluxos, mas também produzem narrativas que definem prioridades, constroem legitimidades e apresentam determinadas orientações espaciais como necessárias, técnicas ou inevitáveis. A mudança de gramática estatal observada entre os ciclos do PAC, do PPI e do Novo PAC deve, por isso, ser apreendida como parte constitutiva da própria reconfiguração do Estado.

Essa discussão ganha maior espessura quando articulada à formulação de Moraes sobre as ideologias geográficas. Em sua leitura, o espaço e o território não comparecem apenas como suportes materiais da ação política, mas também como

objetos de representação, classificação e valoração, produzidos historicamente em consonância com projetos de poder e formas específicas de intervenção estatal. As ideologias geográficas operam, nesse sentido, como mediações por meio das quais se constroem imagens do território, se definem centralidades, se hierarquizam regiões e se legitimam prioridades espaciais no interior da ação pública (Moraes, 2005). A política territorial não atua, portanto, apenas pela distribuição concreta de investimentos, normas e redes, mas também pela produção discursiva de atributos como integração, competitividade, atraso, vocação, corredor estratégico ou área prioritária.

Sob esse prisma, a mudança de linguagem observada no período recente pode ser lida como reordenação de ideologias geográficas ajustadas às novas mediações da valorização. A substituição de um léxico mais fortemente associado ao planejamento, à integração nacional e à indução pública por outro fundado em governança, previsibilidade, modelagem contratual, estabilidade regulatória e mitigação de riscos não constitui simples variação terminológica. O que se altera é a forma de inteligibilidade da política pública, isto é, o modo como o território é discursivamente reinscrito em projetos de desenvolvimento e em estratégias de valorização. A produção discursiva do território passa a operar, então, em chave mais diretamente vinculada à atração de investimentos, à segurança jurídica e à coordenação institucional de empreendimentos considerados estratégicos.

A contribuição de Moraes é particularmente importante porque permite perceber que essas formas de nomeação e classificação espacial não são neutras. Ao instituírem recortes, vocações e centralidades, elas participam da própria produção política do espaço, selecionando áreas a serem integradas, modernizadas, protegidas ou subordinadas a determinadas funções econômicas. A política territorial da infraestrutura, nessa perspectiva, envolve simultaneamente materialidades técnicas e ideologias geográficas: ela reorganiza corredores, redes e investimentos, mas também redefine os sentidos legítimos do uso do território e os termos sob os quais essa reorganização pode ser apresentada como racional, necessária ou desejável (Moraes, 2005).

Nesse quadro, a atuação do TCU também deve ser compreendida em sua dimensão enunciativa. Quando o controle externo passa a operar sob a linguagem da efetividade, da coordenação, da equidade e do risco, ele não apenas descreve a política pública, mas participa da produção de uma nova inteligibilidade institucional sobre ela. A linguagem do controle se insere, desse modo, no mesmo campo de mediações em que se articulam Estado, território e valorização, tornando visível que a disputa pela política territorial da infraestrutura se realiza tanto no plano dos dispositivos normativos e financeiros quanto no plano da enunciação, da legitimação e da estabilização de sentidos institucionalmente autorizados.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A investigação articula análise documental e reconstrução teórico-conceitual com o objetivo de apreender a política territorial do PPI em sua materialidade normativa, institucional e espacial. O procedimento adotado parte de marcos legais,

relatórios de acompanhamento, instrumentos de planejamento, documentos de governança, bases públicas de monitoramento e materiais produzidos por órgãos estatais, de modo a reconstruir as mediações por meio das quais se organizam a coordenação da infraestrutura, os mecanismos de garantia pública, a seletividade territorial dos investimentos e a atuação do controle externo. Nesse sentido, o método não separa forma estatal, produção documental e dinâmica territorial, mas trata esses planos como dimensões articuladas de um mesmo processo histórico de reprogramação da ação pública.

3.1 DELINEAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A pesquisa combina revisão bibliográfica crítica e análise documental, articulando teoria materialista do Estado, geografia política e crítica da economia política à leitura de documentos institucionais produzidos no interior da administração pública federal. O ponto de partida metodológico consiste em tratar a documentação estatal como material empírico, no qual se objetivam prioridades governamentais, dispositivos de coordenação, léxicos de legitimação, mecanismos de garantia e critérios de seleção territorial dos investimentos. A análise busca, assim, reconstruir as relações entre forma estatal, política territorial e reprodução social a partir de suas manifestações observáveis, sem reduzir o problema à exegese normativa ou à descrição administrativa dos programas.

Sob essa perspectiva, os documentos são mobilizados como expressão concreta das mediações institucionais do período 2016-2023, permitindo acompanhar a reconfiguração da infraestrutura como campo de governança, regulação, contratualização e administração do risco. O procedimento analítico foi organizado para identificar a estrutura jurídico-institucional do PPI e sua posição na reorganização da ação estatal, a distribuição territorial das garantias, dos investimentos e dos empreendimentos, e a inflexão recente do controle externo em direção às categorias de efetividade, coordenação, equidade e desigualdade regional. O método procura apreender, simultaneamente, os fundamentos normativos da política, seus mecanismos operacionais e seus efeitos espaciais e institucionais.

3.2 *CORPUS* DOCUMENTAL E BASES EMPÍRICAS

O *corpus* da pesquisa é composto por marcos normativos, relatórios institucionais, instrumentos de planejamento, documentos de acompanhamento e materiais de apresentação produzidos no interior da administração pública federal. Esse conjunto inclui a Lei nº 13.334/2016 e a Medida Provisória nº 727/2016, que institucionalizam o PPI; o Relatório de Acompanhamento do PPI encaminhado ao Congresso Nacional em 2021; a apresentação institucional da SEPPI atualizada em março de 2024; o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas referente ao 3º quadrimestre de 2023; a Estratégia Federal de Desenvolvimento

para o Brasil 2020-2031; o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT) 2021; o Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União relativo a 2023; o RePP 2023; e o estudo comparativo internacional sobre licenciamento ambiental de petróleo e gás *offshore*.

Os documentos reunidos conformam o núcleo empírico da investigação, na medida em que condensam prioridades estatais, dispositivos de governança, critérios de investimento, mecanismos de garantia, léxicos de legitimação e gramáticas de controle por meio dos quais a política territorial de infraestrutura se formula, se coordena e se torna observável. Com o objetivo de explicitar a composição do *corpus* e a função analítica de cada conjunto documental, apresenta-se, a seguir, um quadro-síntese das fontes mobilizadas na pesquisa.

Quadro 1 – Documentos e bases empíricas mobilizados na análise da política territorial do PPI (2016-2023)

Fonte/documento	Tipo de material	Escala/recorte	Função analítica no artigo
Lei nº 13.334/2016 e Medida Provisória nº 727/2016	Marco normativo	Federal	Institucionalização do PPI e formalização da nova gramática jurídico-institucional da infraestrutura
Relatório de Acompanhamento do PPI ao Congresso Nacional (2021)	Relatório institucional	Federal/setorial	Estrutura de governança, coordenação interministerial, carteira de projetos e atribuições da SEPPI
Apresentação institucional da SEPPI (2024)	Material institucional	Federal	Léxico da governança, segurança jurídica, coordenação, monitoramento e integração de atores
Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2023	Relatório fiscal-financeiro	Federal/unidades da federação	Garantias públicas, exposição fiscal da União e distribuição territorial das operações garantidas

Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020–2031	Instrumento de planejamento estatal	Nacional	Diretrizes estratégicas da infraestrutura, ambiente institucional, regulação e participação privada
PERT 2021	Plano setorial/ regulatório	Nacional/regional	Desigualdade territorial da conectividade, planejamento regulatório e déficits de infraestrutura
Relatório de Gestão do TCU – 2023	Relatório institucional	Federal	Governança pública, coordenação, riscos da administração e ampliação institucional da linguagem da efetividade
RePP 2023	Relatório de fiscalização	Federal/políticas públicas	Efetividade, equidade, desigualdade regional e falhas sistêmicas de coordenação
Estudo comparativo internacional sobre licenciamento ambiental de petróleo e gás *offshore*	Estudo técnico-comparativo	Internacional/ Brasil	Relação entre regulação, licenciamento, investimento e expansão territorial de empreendimentos estratégicos

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2016; 2020; 2021; 2024a; 2024b), Anatel (2021) e TCU (2023; 2024).

O procedimento metodológico parte, portanto, das formas observáveis – leis, relatórios, diretrizes, apresentações, painéis e diagnósticos – para reconstruir as relações entre forma estatal, política territorial e reprodução social. A análise se organiza em três níveis articulados. O primeiro é normativo-institucional, voltado à compreensão do PPI como arranjo jurídico e administrativo. O segundo é empírico-territorial, dedicado aos mecanismos de garantia pública, à distribuição desigual dos

investimentos e à seletividade espacial dos projetos. O terceiro é político-crítico, no qual se examina a atuação do controle externo como mediação institucional da efetividade, da coordenação e da desigualdade. Sob esse arranjo, a metodologia prepara a passagem da base documental para a análise concreta da governança do PPI, dos regimes de garantia e de seus efeitos territoriais.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa evidenciam que a política territorial do PPI se organiza por meio de uma reconfiguração institucional da ação estatal, na qual governança, segurança jurídica, garantias públicas e seletividade espacial dos investimentos passam a atuar de forma articulada. A documentação analisada permite observar que essa reorganização não se limita à estrutura jurídico-administrativa do programa, alcançando também a distribuição territorial dos empreendimentos, a exposição fiscal da União, a hierarquização setorial da infraestrutura e a produção de assimetrias regionais. Nessa direção, os resultados são apresentados a partir de dois eixos complementares: de um lado, a governança do PPI e os mecanismos de garantia pública; de outro, a seletividade territorial dos investimentos e suas implicações para a desigualdade regional e os conflitos socioespaciais.

4.1 GOVERNANÇA DO PPI, SEGURANÇA JURÍDICA E GARANTIAS PÚBLICAS

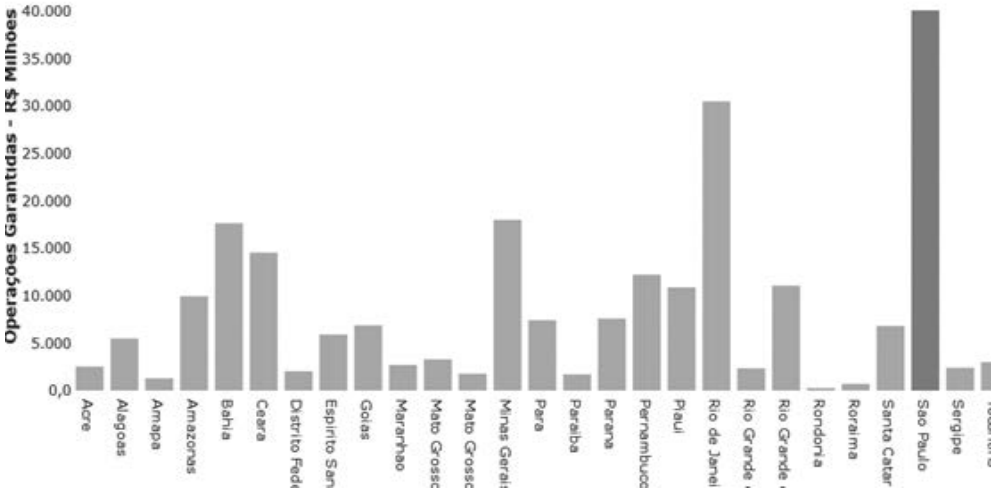
O PPI é apresentado oficialmente como mecanismo de coordenação e governança destinado à redução de incertezas, à aceleração dos fluxos decisórios e à ampliação da atratividade dos empreendimentos para o investimento privado. Na apresentação institucional da SEPPI, o programa aparece como um *hub* que articula investidores nacionais e internacionais, ministérios, agências reguladoras, órgãos de controle, órgãos de licenciamento, agentes financeiros, organizações multilaterais, governos subnacionais e Poder Judiciário, atribuindo a essa arquitetura funções de governança, coordenação, monitoramento, supervisão e transparência, além da capacidade de agregar eficiência e valor ao processo. A formulação interessa porque explicita a forma pela qual a ação estatal passa a ser organizada como produção de condições institucionais para a viabilização dos investimentos de longa duração, reordenando a política de infraestrutura em torno de fluxos coordenados de decisão, informação e regulação.

Essa orientação encontra reforço programático na Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020-2031, que associa infraestrutura, ambiente institucional e ampliação da participação privada. Ao sustentar a necessidade de dar maior segurança jurídica à participação do investimento privado, nacional e estrangeiro, reduzir o comprometimento de recursos fiscais e aprimorar a legislação, os modelos de concessão e a regulação da prestação de serviços públicos, o documento desloca a política infraestrutural para um vocabulário em que competitividade, previsibilidade regulatória e desenho institucional passam a organizar o problema do desenvolvimento. A infraestrutura comparece, assim, como

espaço privilegiado de articulação entre racionalidade econômica, estabilização normativa e reprogramação da intervenção estatal.

No plano financeiro, essa reprogramação institucional da infraestrutura se ancora fortemente nos mecanismos de garantia pública. O Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas define a dívida garantida como passivo contingente da União e assinala que as garantias oficiais se aproximam dos instrumentos convencionais de dívida, pois afetam a posição financeira do governo e podem demandar recursos orçamentários em caso de inadimplemento. No mesmo documento, registra-se que, no 3º quadrimestre de 2023, o saldo devedor das garantias concedidas a operações de crédito alcançou R$ 269,30 bilhões, dos quais R$ 110,00 bilhões correspondiam a garantias internas e R$ 159,29 bilhões, a garantias externas[8]. A distribuição dessas operações por unidade federativa permite visualizar a dimensão territorial da administração estatal do risco e a forma seletiva pela qual a exposição fiscal da União se projeta sobre a política de infraestrutura.

Figura 1 – Distribuição das operações garantidas pela União por unidade federativa no âmbito do PPI (R$ milhões, 2023)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Painel de Garantias da União (2023)[9].

A Figura 1 mostra que as operações garantidas pela União não se distribuem de maneira homogênea, concentrando-se em unidades federativas e eixos econômicos já dotados de maior densidade infraestrutural e capacidade de atração

8 O Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta o estoque, a composição e os riscos associados às garantias concedidas pela União, constituindo documento central para a análise da presença estatal na administração fiscal e financeira do investimento.

9 O Painel de Garantias da União é instrumento público de visualização dos dados sobre operações garantidas pela União, organizado a partir das informações consolidadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

de capital. Essa tendência é compatível com a atuação da SEPPI, responsável pela contratação de R$ 106,9 bilhões em investimentos majoritariamente voltados aos setores de energia e transportes, ambos favorecidos na distribuição das garantias analisadas pelo Tesouro Nacional e também identificados pelo controle externo como áreas estratégicas da carteira federal (TCU, 2023, p. 172).

A mediação estatal, nesse caso, se expressa pela administração do risco e pela estabilização fiscal e regulatória dos empreendimentos, conferindo ao território uma hierarquia funcional à valorização do investimento.

A partir desses elementos, torna-se possível sustentar que a linguagem da desestatização encobre uma presença pública intensa, requalificada como garantia, coordenação regulatória, administração do risco e produção de segurança jurídica, isto é, como presença seletiva e funcional à estruturação de empreendimentos orientados por padrões de atratividade econômica e exposição fiscal administrada. O PPI não exprime, assim, retirada do Estado, mas uma forma específica de reorganização institucional da intervenção pública, na qual o investimento é viabilizado por mediações jurídicas, regulatórias e financeiras ajustadas à valorização privada.

O deslocamento do investimento para a linguagem do contrato, da regulação e da garantia produz efeitos sobre a própria natureza do conflito. Questões que poderiam emergir como disputa em torno do orçamento, da prioridade regional ou da direção do desenvolvimento passam a ser reinscritas como controvérsias técnicas relativas à modelagem, ao equilíbrio econômico-financeiro, ao licenciamento, ao cronograma regulatório ou à governança. O conflito permanece, mas opera em arenas mais especializadas, juridificadas e assimétricas, nas quais a distribuição de informação, capacidade técnica e acesso institucional pesa fortemente sobre a produção dos resultados.

4.2 SELETIVIDADE TERRITORIAL, INFRAESTRUTURA E DESIGUALDADE REGIONAL

A territorialização do PPI se organiza por vetores de competitividade, corredores logísticos e ativos estratégicos, o que implica distribuição desigual de recursos, capacidades e oportunidades. A leitura dessa seletividade exige considerar o território como mediação ativa da valorização e da reprodução social, e não como superfície neutra de implantação de projetos. A infraestrutura comparece, nessa escala, como forma material e institucional de organização desigual do espaço, vinculada a prioridades setoriais que articulam circulação, exportação, energia, conectividade e financeirização.

Os materiais do PPI mostram forte presença de empreendimentos em transportes, energia, mineração, óleo e gás, telecomunicações e saneamento, setores diretamente ligados à circulação e à integração econômica. Essa composição da carteira converge com a orientação da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020-2031, que associa modernização regulatória, segurança jurídica e expansão da infraestrutura a ganhos de competitividade e produtividade. A análise da política territorial, entretanto, exige deslocar a atenção da importância abstrata

da infraestrutura para a forma concreta de sua distribuição e para os interesses que sua seleção espacial privilegia.

No campo das telecomunicações, o PERT de 2021 é particularmente elucidativo. O documento afirma que a densidade dos serviços ainda é bastante desigual entre as regiões do país, registrando que a região Sudeste concentra os maiores índices de acessos, enquanto Norte e Nordeste apresentam os menores. Em seu Sumário Executivo, o plano apresenta as telecomunicações como essenciais às atividades econômicas e sociais e trata o PERT como instrumento fundamental para planejar a expansão da banda larga a partir do diagnóstico das deficiências estruturais nas redes de transporte e de acesso. O reconhecimento institucional da desigualdade territorial da infraestrutura aparece, portanto, no próprio interior da administração pública federal[10].

Esse diagnóstico convive, contudo, com uma estrutura de investimento fortemente dependente de viabilidade econômica, modelagem concorrencial e atratividade para o capital privado. A existência de assimetrias regionais é reconhecida, mas sua superação passa a depender de um arranjo em que a redução do risco e a previsibilidade do investimento continuam a operar como critérios centrais de seleção. A política de infraestrutura se vê, assim, tensionada entre o imperativo da coesão territorial e a racionalidade da rentabilidade, produzindo uma forma de intervenção em que a desigualdade regional é administrada ao mesmo tempo em que pode ser reproduzida.

A avaliação produzida pelo TCU permite aprofundar essa leitura ao deslocar o problema da desigualdade para o campo da coordenação institucional. No RePP de 2023, o tribunal registra que seu objetivo estratégico consiste em contribuir para a efetividade das políticas públicas, articulando eficácia, eficiência e equidade. Na conclusão do relatório, afirma-se que as ações de controle impactam diretamente o objetivo constitucional de reduzir desigualdades sociais e regionais, ao oferecer informações sobre a efetividade e a eficiência de políticas voltadas ao combate à pobreza e à redução de assimetrias estruturais. A efetividade, nesse enquadramento, passa a envolver a capacidade estatal de produzir integração social e territorial menos desigual[11].

No Relatório de Gestão do TCU relativo a 2023, a avaliação transversal das fiscalizações consolidadas no RePP identificou falhas sistemáticas concernentes à coordenação de políticas públicas, observando que a ausência de mecanismos robustos de governança e coerência pode produzir desperdício de recursos, desalinhamento entre ações e metas e desigualdades, com prejuízo à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas. A formulação é relevante porque mostra que o próprio controle externo reconhece a desigualdade como possível produto de falhas estruturais de coordenação, deslocando o problema para o interior das mediações institucionais que organizam a política pública.

10 O PERT é instrumento de planejamento regulatório da Agência Nacional de Telecomunicações voltado ao diagnóstico e à expansão da infraestrutura de conectividade, incluindo *backhaul*, cobertura móvel e redes de acesso em áreas marcadas por desigualdades regionais.

11 O RePP, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, consolida fiscalizações sobre políticas e programas de governo e associa a efetividade da ação estatal às dimensões de eficácia, eficiência e equidade, servindo de base para a avaliação institucional de problemas públicos e riscos sistêmicos.

Em diálogo com discussão anteriormente empreendida sobre o PPI e a política territorial pós-2016, pode-se acrescentar que a concentração espacial dos investimentos e o deslocamento dos conflitos para arenas técnicas e jurídicas reforçam assimetrias entre concessionárias, agentes financeiros, burocracias especializadas e populações impactadas[12]. A geografia política retorna, assim, ao centro da análise institucional, pois o problema da efetividade envolve também as disposições espaciais de poder que escapam à mensuração gerencial imediata e exigem interpretação da política territorial como forma de produção desigual do espaço. Nesse ponto, torna-se útil explicitar alguns conflitos territoriais associados a projetos vinculados ao PPI, pois sua observação permite apreender de maneira mais concreta a articulação entre infraestrutura, seletividade espacial, pressão regulatória e resistência social.

Quadro 2 – Conflitos territoriais associados a projetos de infraestrutura vinculados ao PPI

Território afetado	Projeto vinculado ao PPI	Tipo de impacto territorial	Forma predominante de resistência
Belo Monte (PA)	Usina Hidrelétrica de Belo Monte	Remoções forçadas, destruição de territórios ribeirinhos e indígenas e ruptura de modos de vida tradicionais	Ações civis públicas, denúncias a organismos internacionais, ocupações e bloqueios de acesso
Ferrogrão (MT-PA)	EF-170 – Ferrovia Ferrogrão	Supressão de áreas protegidas, ameaça a terras indígenas e unidades de conservação, intensificação da pressão fundiária	Judicialização pelo Ministério Público Federal (MPF) e por partidos políticos, campanhas de organizações socioambientais
BR-163 (PA-MT)	Concessão e pavimentação da BR-163	Impactos sobre comunidades tradicionais, avanço da grilagem e ampliação do desmatamento	Manifestações locais, ações do MPF e protestos de entidades indígenas e extrativistas
Rodoanel Norte (SP)	Concessão rodoviária	Deslocamento de populações periféricas, fragmentação territorial e poluição ambiental	Comitês locais, audiências públicas tensionadas e ações judiciais coletivas
Porto Central (ES)	Complexo portuário privado	Deslocamento de populações locais, fragmentação territorial e pressão ambiental sobre áreas costeiras	Mobilização social, denúncias à Defensoria Pública da União (DPU), recursos administrativos e protestos regionais

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública a União (DPU), Tribunal de Contas da União (TCU), Instituto Socioambiental (ISA), relatórios oficiais do Programa de Parcerias de Investimentos (2016–2023).

A inserção do quadro reforça a demonstração de que a seletividade territorial do PPI não se reduz à distribuição desigual de obras, contratos e garantias, mas

12 O presente artigo retoma e reelabora discussão anteriormente desenvolvida sobre a política territorial do PPI, agora redefinida a partir de *corpus* documental ampliado e de enfoque específico na atuação das instituições de controle externo.

envolve também diferentes formas de conflito em torno do uso do território, da produção de corredores de circulação, da expansão da fronteira logística e da imposição de custos socioambientais a populações específicas. A política territorial de infraestrutura, nesse sentido, não se realiza apenas por meio da coordenação institucional e da modelagem econômico-financeira dos empreendimentos, mas também pela reconfiguração concreta de territórios atravessados por remoções, judicializações, pressões fundiárias, degradação ambiental e disputas sobre direitos coletivos. O problema da efetividade, portanto, alcança o plano das relações entre infraestrutura, poder e conflito territorial, o que exige que a análise institucional incorpore a forma pela qual os empreendimentos se territorializam e produzem desigualdade.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados apresentados permitem avançar para um plano de interpretação em que a política territorial de infraestrutura deixa de ser observada apenas em sua configuração normativa, financeira e espacial imediata, passando a ser apreendida como expressão de mediações institucionais mais amplas. Nesse movimento, a atuação do TCU adquire centralidade analítica, pois permite examinar de que maneira o controle externo incorpora a linguagem da efetividade, da coordenação, da equidade e do risco, ao mesmo tempo em que permanece inscrito nos limites estruturais da forma estatal e das estratégias que organizam a política territorial no Brasil contemporâneo.

5.1 CONTROLE EXTERNO, EFETIVIDADE E LIMITES ESTRUTURAIS DA AÇÃO INSTITUCIONAL

A atuação recente do TCU revela uma ampliação do horizonte do controle externo, perceptível no deslocamento da ênfase estrita sobre legalidade e conformidade para um repertório que incorpora efetividade, governança, coordenação e monitoramento contínuo de riscos públicos. No Relatório de Gestão de 2023, o tribunal afirma que a Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal reúne “os principais problemas do País que podem comprometer a administração do Estado, a qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas”, sendo utilizada como panorama dos riscos capazes de afetar “a atuação do Estado e a efetividade das políticas públicas” (TCU, 2024, p. 52-53). A formulação evidencia uma institucionalidade de controle mais voltada à capacidade de entrega, à coordenação governamental e à inteligibilidade dos riscos estruturais da ação pública[13].

Essa inflexão aparece de forma ainda mais explícita no RePP de 2023. O

13 A Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal é instrumento utilizado pelo TCU para identificar problemas capazes de comprometer a administração do Estado, a qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas, orientando prioridades de fiscalização e acompanhamento institucional.

documento registra que seu objetivo estratégico consiste em “contribuir para a efetividade das políticas públicas”, compreendida em articulação com eficácia, eficiência e equidade, e sustenta que a atuação do controle deve incidir sobre a qualidade da implementação, o alcance dos resultados e a adequação das políticas aos problemas públicos que se propõem a enfrentar (TCU, 2023, p. 8). A formulação desloca o controle externo para um plano em que coordenação institucional, problema público, resultado social e distribuição territorial dos efeitos da política passam a integrar o mesmo horizonte de avaliação[14].

A mesma orientação é reiterada pela avaliação transversal do próprio tribunal sobre as fiscalizações consolidadas no RePP. O Relatório de Gestão afirma que foram identificadas “falhas sistemáticas concernentes à coordenação de políticas públicas”, acrescentando que a ausência de mecanismos robustos de coerência e governança pode resultar em “desperdício de recursos, falta de alinhamento entre as ações e metas, desigualdades”, com prejuízo à “eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas públicas” (TCU, 2024, p. 144-145). O controle externo passa, assim, a reconhecer que a desigualdade pode derivar de problemas de coordenação, de desenho institucional e de integração governamental, e não apenas de falhas pontuais de execução.

Essa ampliação do alcance analítico do controle externo é institucionalmente importante, mas não elimina um limite estrutural. As políticas públicas avaliadas pelo Tribunal chegam ao controle já moldadas por estratégias de desenvolvimento, prioridades setoriais, critérios de atratividade econômica, compromissos regulatórios e arranjos normativos e financeiros que condicionam sua implementação. O tribunal pode exigir aperfeiçoamento do monitoramento, revisão de procedimentos, melhoria da coordenação, maior transparência e correção de falhas; pode também pressionar os órgãos responsáveis à apresentação de planos de ação, diagnósticos, indicadores e mecanismos de coerência institucional. O núcleo estratégico da política, entretanto, permanece referido a outro nível da forma estatal, aquele em que se definem os setores priorizados, a distribuição territorial dos investimentos, o papel das garantias públicas, os regimes de concessão e os parâmetros da inserção econômica.

Essa condição histórica ajuda a compreender por que a efetividade assume dupla dimensão no interior do controle externo. De um lado, ela representa avanço institucional, porque obriga o tribunal a lidar com resultado, coordenação, desigualdade e impacto social. De outro, pode permanecer circunscrita a uma avaliação imanente da política existente, sem alcançar os fundamentos que organizam a racionalidade da intervenção estatal. Mesmo quando o TCU identifica fragilidades em políticas setoriais, a crítica institucional tende a se concentrar na aderência da política a seus próprios objetivos, na capacidade de coordenação governamental e na consistência do monitoramento, e não na redefinição mais ampla da estratégia de desenvolvimento em que essas políticas se inserem.

A leitura do RePP 2023 permite, entretanto, deslocar o argumento da crítica estrita para um plano mais consistente de avaliação institucional. O relatório

14 O RePP é produto estratégico do TCU voltado à consolidação de auditorias e fiscalizações sobre políticas públicas, articulando efetividade, eficácia, eficiência e equidade como critérios institucionais de avaliação.

destaca a necessidade de fortalecer mecanismos de coordenação, monitoramento e coerência entre órgãos e políticas, apontando que a ausência dessas estruturas compromete a efetividade da ação pública e aprofunda desigualdades (TCU, 2023, p. 140; TCU, 2024, p. 144-145). Esse ponto permite afirmar que a avaliação do PPI e da política territorial de infraestrutura precisa incorporar critérios mais densos de seleção, acompanhamento e aderência territorial dos projetos, sob pena de restringir a efetividade a métricas contratuais e administrativas que não alcançam a distribuição espacial dos benefícios, dos riscos e dos custos sociais[15].

Sob esse prisma, o controle externo interessa menos como instância corretiva posterior e mais como espaço institucional de disputa em torno dos critérios de inteligibilidade da política pública. As recomendações formuladas pelo TCU não rompem com a racionalidade predominante da política de infraestrutura, mas podem tensionar seus modos de seleção, coordenação, monitoramento e legitimação. O alcance dessas brechas permanece historicamente condicionado, mas sua existência indica que o terreno institucional do controle externo participa, ainda que de forma limitada e contraditória, das disputas em torno do uso do território, da coordenação do desenvolvimento e da distribuição desigual dos efeitos da infraestrutura.

A análise do controle externo exige, por isso, ser integrada à teoria materialista do Estado. As instituições de controle são relevantes porque pertencem à forma estatal e tensionam seus modos de operação a partir de seu interior, tornando visíveis incoerências, assimetrias, déficits de coordenação e falhas de governança. Seu horizonte de ação, contudo, permanece condicionado pelo modo como a política pública foi estruturada, pelo conjunto de interesses que a sustenta e pelo lugar que ocupa na reprodução social. O que os relatórios do TCU mostram, com nitidez crescente, é a ampliação da preocupação estatal com efetividade, coordenação e desigualdade (TCU, 2023, p. 8; TCU, 2024, p. 144-145); o que os documentos do PPI, da Estratégia Federal de Desenvolvimento e dos instrumentos de garantia pública mostram, simultaneamente, é a persistência de uma política de infraestrutura organizada por segurança jurídica, atratividade privada, regulação competitiva e gestão de risco (Brasil, 2020, p. 29-30; Brasil, 2021, p. 6-9; Brasil, 2024a, p. 4-5). A contradição se concentra neste ponto: a efetividade é convocada a responder a problemas sociais e territoriais, enquanto a política pública permanece estruturada por critérios que priorizam estabilidade regulatória e valorização do investimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permitiu situar o PPI no interior de uma reprogramação institucional da ação estatal, cuja inteligibilidade depende da articulação entre forma social, política territorial, governança, segurança jurídica, coordenação regulatória e mecanismos de garantia pública. O percurso do artigo mostrou que a passagem dos PACs ao PPI exprime alteração relevante na maneira pela qual o Estado organiza a

15 A interpretação aqui apresentada decorre da leitura articulada dos relatórios do TCU com os documentos institucionais do PPI e do planejamento estatal, particularmente quanto à coordenação, à aderência territorial, à transparência e ao monitoramento da política de infraestrutura.

infraestrutura, deslocando a centralidade do investimento direto para um arranjo em que a viabilização dos empreendimentos depende crescentemente da modelagem contratual, da estabilização normativa, da administração do risco e da produção institucional de previsibilidade para o capital privado. A infraestrutura comparece, nesse contexto, como momento da valorização e como mediação espacial da reprodução social, razão pela qual sua análise exige o tratamento simultâneo de seus fundamentos jurídicos, financeiros, territoriais e políticos.

Sob esse enquadramento, o artigo sustentou que o controle externo adquire densidade ampliada quando passa a operar sob a linguagem da efetividade, da coordenação, da coerência institucional e da equidade. A documentação examinada mostrou que o TCU vem ampliando seu horizonte de avaliação ao incorporar a relação entre desenho institucional, entrega de resultados, distribuição territorial dos efeitos da política pública e enfrentamento das desigualdades sociais e regionais. Esse deslocamento é relevante porque projeta a fiscalização para além da conformidade formal e a insere em um campo em que governança pública, capacidade estatal e qualidade substantiva da intervenção passam a compor um mesmo problema.

Ao mesmo tempo, o exame do PPI, dos regimes de garantia e dos instrumentos de planejamento e acompanhamento revelou que a política territorial de infraestrutura permanece organizada por forte seletividade espacial. A concentração de empreendimentos em corredores logísticos, setores exportadores e áreas de maior atratividade regulatória e financeira, somada à desigual distribuição da infraestrutura de conectividade e à própria exposição fiscal da União, evidencia que a efetividade das políticas públicas não pode ser aferida exclusivamente por métricas de execução contratual, entrega física ou adimplência institucional. O território se impõe, nesse ponto, como dimensão constitutiva da avaliação, pois é nele que se materializam os ritmos desiguais do investimento, os efeitos assimétricos da coordenação estatal e os conflitos produzidos pela distribuição seletiva de benefícios, riscos e capacidades.

A contribuição específica do artigo reside, portanto, na articulação entre teoria materialista do Estado, geografia política e análise institucional do controle externo, deslocando o enfoque do PPI para a relação entre efetividade, governança, garantia pública e seletividade territorial. Esse movimento permitiu mostrar que o controle externo qualifica a ação pública, amplia a transparência, torna visíveis incoerências e pressiona por maior coordenação, mas atua no interior de uma forma estatal que organiza a política de infraestrutura segundo critérios de competitividade, estabilidade regulatória, administração do risco e atração de investimentos. O alcance do controle, por isso, permanece condicionado pelas estratégias que estruturam a ação estatal e pela racionalidade institucional que seleciona prioridades, distribui encargos e define o campo de possibilidades da política territorial.

A pesquisa apresenta, contudo, limites que precisam ser explicitados. O recorte privilegiou a escala federal e o período compreendido entre 2016 e 2023, concentrando a análise em marcos normativos, documentos institucionais, relatórios de controle e bases públicas de monitoramento. Essa opção permitiu apreender com maior precisão a reconfiguração do PPI e a inflexão recente do controle externo, mas restringiu o aprofundamento de diferenças setoriais entre todos os empreendimentos qualificados, bem como a comparação sistemática com experiências subnacionais

de controle e com a atuação de outros Tribunais de Contas. Também permaneceu fora do escopo do artigo uma investigação mais detida sobre a recepção local dos projetos, suas temporalidades específicas de implementação e os diferentes graus de participação social nas escalas regionais e municipais.

Esses limites indicam possibilidades de aprofundamento para estudos posteriores. Pesquisas futuras podem examinar comparativamente a relação entre PPI e Novo PAC, ampliar a análise para a atuação dos Tribunais de Contas estaduais, explorar de maneira mais detida a dimensão interfederativa da coordenação territorial e desenvolver estudos setoriais sobre transportes, energia, telecomunicações e licenciamento ambiental. Também se mostra promissora a incorporação de investigações de escalas local e regional que permitam articular, com maior densidade empírica, controle externo, conflito territorial, participação social e distribuição desigual dos efeitos da infraestrutura. É nesse terreno que a agenda de pesquisa aberta por este artigo pode avançar, aprofundando a compreensão das mediações entre Estado, território, efetividade e reprodução social no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Plano estrutural de redes de telecomunicações – PERT 2019-2024:** atualização 2021. Brasília, DF: Anatel, 2021.

ARCADIS LOGOS; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Estudo sobre os caminhos para o avanço do licenciamento ambiental de petróleo e gás offshore no Brasil:** estudo comparativo internacional (benchmarking). Produto 3, v. 2. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 727, de 12 de maio de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Estratégia federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos. **Relatório de acompanhamento do andamento dos empreendimentos e demais ações no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Secretaria Especial para o Programa de Parcerias de Investimentos. **Programa de Parcerias de Investimentos (PPI):** apresentação oficial. Brasília, DF: Casa Civil, mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório quadrimestral de operações de crédito garantidas – 3º quadrimestre de 2023**. Brasília, DF: STN, 2024.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

JESSOP, Bob. **State power:** a strategic-relational approach. Cambridge: Polity Press, 2007.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Painel de Garantias da União**. Brasília, DF: Tesouro Transparente, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo – RePP 2023**. Brasília, DF: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de gestão do TCU – exercício 2023**. Brasília, DF: TCU, 2024.

VOLÓCHINOV, Valentin. **Marxismo e filosofia da linguagem:** problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. Tradução, notas e glossário de Sheila Grillo e Ekaterina Vólkova Américo. Ensaio introdutório de Sheila Grillo. São Paulo: Editora 34, 2017.

O FUTURO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS, RESULTADOS E DESENVOLVIMENTO HUMANO

THE FUTURE OF COURTS OF ACCOUNTS: INDUCTION OF GOOD PRACTICES, RESULTS, AND HUMAN DEVELOPMENT

Guilherme Antonio Maluf[1]
Catiane Peron[2]

Resumo: O presente artigo analisa a transformação contemporânea do controle externo no Brasil, defendendo que os Tribunais de Contas deixaram de exercer função predominantemente fiscalizatória para assumir papel estratégico na indução de boas práticas, na qualificação das decisões públicas e na produção de resultados concretos para a sociedade. Nesse novo paradigma, o controle externo atua de forma preventiva, orientadora e resolutiva, contribuindo para o fortalecimento da governança pública, da capacidade estatal e da efetividade das políticas públicas. A partir da análise da evolução institucional dos Tribunais de Contas, com destaque para a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), o trabalho evidencia como estruturas inovadoras, especialmente as Comissões Permanentes, reposicionam o controle externo como instrumento indutor do desenvolvimento, da cidadania e dos direitos humanos. Nesse contexto, a atuação da Comissão Permanente de Saúde, Previdência e Assistência Social (Copspas), configura evidência empírica qualificada do novo modelo de controle, orientado à geração de valor público real e à melhoria da vida das pessoas.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; controle-guia; políticas públicas; seguridade social; desenvolvimento humano.

Abstract: This paper analyzes the contemporary transformation of external control in Brazil, arguing that Courts of Accounts have shifted from a predominantly supervisory role to a strategic function aimed at inducing good practices, improving public decision-making, and generating concrete social outcomes. Within this new paradigm, external control operates in a preventive, guiding, and problem-solving manner, contributing to the strengthening of public governance, state capacity, and the effectiveness of public policies. Drawing on an analysis of the institutional evolution of Courts of Accounts, particularly the experience of the Court of Accounts of the State of Mato Grosso (TCE-MT), the study demonstrates

1 Conselheiro do TCE/MT desde 2019, Corregedor do TCE-MT (Biênio 2026-2027), Presidente da Comissão Permanente de Saúde, Previdência e Assistência Social do TCE-MT desde 2023, Coordenador da Comissão Integrada em Saúde do IRB e ATRICON, Diretor de Desenvolvimento do Controle Externo da ATRICON (Biênio 2026-2027), Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino e Pesquisa e Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo.

2 Assessora Técnica da Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social do TCE/MT desde 2024; Servidora Púbica do Governo do Estado de Mato Grosso desde 2004; Mestre em Filosofia pela UFMT e USP; Especialista em Auditoria e Perícia em Sistemas Públicos de Saúde pelo Ministério da Saúde; Especialista em Gestão Pública de Contratos pelo Governo de MT; Especialista em Regulação em Saúde no SUS, pelo Instituto de Formação Sírio Libanês; Especialista em MBA de Gestão de Cidades pelo TCE/MT.

how innovative organizational arrangements, especially Permanent Committees, reposition external control as an instrument for promoting development, citizenship, and human rights. In this context, the Permanent Committee on Health, Social Security, and Social Assistance (Copspas) is presented as a qualified empirical example of this model, oriented toward the generation of public value and the effective improvement of people's lives. The findings suggest that when aligned with governance principles and institutional coordination, external control becomes a structuring element of state action, capable of anticipating risks, guiding public administration, and enhancing policy outcomes. Thus, control is no longer an end in itself but a means to promote tangible social results and sustainable development.

Keywords: Courts of Accounts; guiding control; public policies; social security; human development.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se no debate contemporâneo acerca da essencialidade dos Tribunais de Contas no Estado Democrático de Direito, dialogando diretamente com a temática do X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa. Parte-se da compreensão de que o controle externo, ao ultrapassar uma atuação meramente formal e sancionatória, assume papel estratégico na promoção do direito ao desenvolvimento, da cidadania e da efetividade das políticas públicas, contribuindo para a melhoria concreta da vida das pessoas e para a proteção dos direitos humanos.

O controle das finanças e das políticas públicas constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, sendo essencial para assegurar transparência, *accountability* e eficiência administrativa. Nesse contexto, o controle externo é compreendido como instituição fundamental de *accountability* e de coordenação das decisões públicas (Speck, 2000; Pereira; Melo, 2016). Governar implica, necessariamente, prestar contas, razão pela qual os mecanismos de fiscalização e avaliação assumem papel central no funcionamento das instituições públicas, no âmbito da *accountability*, especialmente em sua dimensão horizontal, associada ao controle entre instituições estatais (O'donnell, 1998).

No contexto contemporâneo, marcado por demandas sociais crescentes, restrições fiscais, elevada complexidade das políticas públicas e crescente exigência por resultados concretos, o controle interno e externo deixa de se restringir à verificação formal da legalidade dos atos administrativos e passa a assumir natureza estratégica. Observa-se a transição de um paradigma predominantemente reativo e sancionatório para um modelo orientado à governança pública, entendida como arranjo de coordenação entre múltiplos atores e níveis institucionais na produção de políticas públicas (Rhodes, 1996; OCDE, 2021), à aprendizagem institucional e à efetividade das políticas públicas.

É nesse cenário que os Tribunais de Contas reafirmam sua centralidade institucional não apenas como órgãos de fiscalização, mas como agentes capazes de orientar decisões, prevenir falhas estruturais, mitigar riscos e induzir melhorias na ação estatal. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) insere-se de forma protagonista nesse processo, ao consolidar um modelo institucional fundado na especialização temática, na indução de boas práticas e no fortalecimento

da capacidade estatal, relacionada à habilidade do Estado de formular, implementar e coordenar políticas públicas de forma eficaz (Evans, 1995; Cingolani, 2013), com destaque para a atuação das Comissões Permanentes, especialmente a Comissão Permanente de Saúde, Previdência e Assistência Social (Copspas).

2 TRIBUNAIS DE CONTAS E A TRANSIÇÃO PARA O CONTROLE-GUIA: ANTECIPAÇÃO DE PROBLEMAS, QUALIFICAÇÃO DAS DECISÕES PÚBLICAS E MITIGAÇÃO DE RISCOS

O novo futuro dos Tribunais de Contas não se apresenta como uma escolha institucional, mas como uma exigência imposta pela complexidade do Estado contemporâneo. A lógica tradicional, centrada exclusivamente na fiscalização formal e na sanção posterior, revelou-se insuficiente diante da necessidade de respostas tempestivas, coordenadas e resolutivas.

Nesse contexto, consolida-se a transição para o controle-guia, modelo de atuação que se antecipa aos problemas, qualifica as decisões públicas e mitiga riscos institucionais antes de sua materialização em falhas estruturais ou danos concretos à sociedade. Trata-se de um controle preventivo, pedagógico e orientador, alinhado à função contemporânea dos Tribunais de Contas como instituições de aperfeiçoamento da administração pública (Helvécio, 2014), que reposiciona os Tribunais de Contas no núcleo da governabilidade democrática.

O Tribunal que atua apenas após a ocorrência da irregularidade é necessário; o Tribunal que evita o problema é essencial. Essa mudança redefine o significado do controle externo, que deixa de ser um fim em si mesmo e passa a constituir meio qualificado de geração de valor público real, compreendido como a capacidade das instituições públicas de produzir resultados socialmente relevantes e legitimados pela sociedade (Moore, 1995).

3 CONTROLE EXTERNO COMO GOVERNANÇA INDUTORA DO DESENVOLVIMENTO, DA CIDADANIA E DOS DIREITOS HUMANOS: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PANORAMA NACIONAL AO TCE/MT

A atuação contemporânea do controle externo projeta efeitos diretos sobre o desenvolvimento humano, a cidadania e a efetivação dos direitos humanos. Desenvolvimento, nesse paradigma, não se limita ao crescimento econômico, mas envolve acesso real a direitos, redução de desigualdades e políticas públicas eficazes.

No plano nacional, os Tribunais de Contas vêm passando por processos de evolução institucional, com redefinição de suas competências e ampliação de sua atuação para além do controle formal, consolidando-se como instituições voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública (Helvécio, 2014), com a incorporação de

auditorias operacionais, avaliação de políticas públicas, uso estratégico de dados, mesas técnicas, consensualismo e estruturas especializadas de governança.

O TCE/MT materializa esse movimento ao institucionalizar Comissões Permanentes temáticas, Mesas Técnicas e o Núcleo de Políticas Públicas, além do uso de ferramentas analíticas e de monitoramento contínuo. Esse desenho reposiciona o tribunal como ator estratégico da governança pública, especialmente no apoio aos municípios com menor capacidade técnica e administrativa.

4 AS COMISSÕES PERMANENTES COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO TCE/MT: A COPSPAS NA GERAÇÃO RESOLUTIVA DE RESULTADOS NA SEGURIDADE SOCIAL

As Comissões Permanentes do TCE/MT, instituídas pela Resolução Normativa nº 6/2023-PP-TCE-MT, representam inovação institucional no controle externo ao estruturarem uma atuação colegiada, técnica, consultiva e deliberativa em temas de alta complexidade e impacto social.

Organizadas por áreas temáticas sensíveis, essas instâncias fortalecem a especialização institucional, a uniformização de entendimentos e a indução de melhorias na gestão pública, em um modelo de controle externo dialógico, preventivo, cooperativo e orientado à redução de riscos, sem afastar as funções fiscalizatória e sancionatória próprias dos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, a Comissão Permanente de Saúde, Previdência e Assistência Social destaca-se como exemplo qualificado desse novo modelo. Fundamentada nos eixos constitucionais da Seguridade Social, a referida Comissão adota abordagem sistêmica e intersetorial das políticas de saúde, previdência e assistência social, contribuindo para reduzir a fragmentação institucional e a judicialização excessiva.

A atuação da Copspas no fortalecimento do Programa Saúde na Escola, por meio da Nota Recomendatória nº 2/2025, homologada pela Decisão Normativa nº 14/2025-TCE-MT, evidencia uma boa prática de controle externo contemporâneo. Seu diferencial está na capacidade de transformar comandos constitucionais em diretrizes administrativas concretas, exequíveis e aderentes à realidade dos municípios.

Ao incidir sobre uma política intersetorial voltada à proteção integral de crianças e adolescentes, a Nota Recomendatória induz coordenação entre saúde, educação e assistência social, reduzindo riscos de omissão, desperdício de recursos, sobreposição de ações e judicialização, especialmente em municípios com menor capacidade técnica.

Assim, o controle externo assume função resolutiva ao orientar a gestão sem substituí-la, conferindo maior segurança jurídica, previsibilidade e efetividade à ação administrativa. A Nota Recomendatória nº 2/2025 consolida-se, portanto, como precedente institucional de jurisprudência positiva, capaz de induzir boas práticas e produzir efeitos duradouros na organização da gestão pública da Seguridade Social.

5 CONCLUSÃO

O novo futuro dos Tribunais de Contas já não é uma promessa institucional, mas uma transformação em curso. Consolida-se um deslocamento estrutural do controle reativo para o controle preventivo, da fiscalização formal para a governança pública e do foco procedimental para a produção de resultados socialmente relevantes.

Nesse paradigma, os Tribunais de Contas deixam de ocupar posição periférica para se afirmarem como instituições estratégicas da democracia, comprometidas com o desenvolvimento, a cidadania e os direitos humanos. Não mais se restringem ao controle da administração pública em sentido estrito, passando a atuar como agentes capazes de influenciar decisões, qualificar políticas públicas e gerar valor público real.

A experiência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, especialmente por meio da atuação da Copspas, evidencia que essa transformação não apenas é possível, mas já se encontra em curso. Ao atuar de forma preventiva, orientadora e resolutiva, o controle externo contribui diretamente para o fortalecimento da capacidade estatal, a organização da ação governamental e a efetivação de políticas públicas estruturantes.

Nesse novo contexto, o controle externo deixa de ser um fim em si mesmo. Redefine-se como instrumento estruturante da ação estatal, orientado à antecipação de riscos, à qualificação das decisões públicas e à melhoria concreta dos resultados entregues à sociedade. Controlar passa a ser meio; melhorar, de forma efetiva, a vida das pessoas torna-se, necessariamente, o presente e o futuro da atuação dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 3, p. 327-348, 2007.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 1, p. 21–40, 2013.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The New Public Service**: Serving, Not Steering. 3. ed. New York: Routledge, 2015.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

HELVÉCIO, Sebastião Ramos de Castro. Os Tribunais de Contas no Brasil: inovação institucional e função contemporânea do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 11-35, jan./mar. 2014.

HOOD, Christopher. **A public management for all seasons?** Public Administration, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)**. Vienna: INTOSAI, 2019.

MOORE, Mark H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Government at a Glance 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. Accountability, capacidade estatal e instituições de controle no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 1109-1134, 2016.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no controle das finanças públicas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Decisão Normativa nº 14/2025-TCE-MT**. Cuiabá: TCE/MT, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Nota Recomendatória nº 2/2025** – Comissão Permanente de Saúde, Previdência e Assistência Social (Copspas). Cuiabá: TCE/MT, 2025.

REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO POR DANO AO ERÁRIO NO TCU: REFLEXÕES PARA UM MODELO DECISÓRIO

EQUITABLE REDUCTION OF COMPENSATION FOR DAMAGES TO THE PUBLIC TREASURY AT THE TCU: REFLECTIONS ON A DECISION-MAKING MODEL

Guilherme Moreira da Silva[1]
Karin Kässmayer[2]

Resumo: A aplicação do parágrafo único do Art. 944 do Código Civil ao sistema de responsabilização por dano ao erário no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou-se, a partir do Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário, como tema-chave para a racionalidade do controle externo. O artigo tem por objetivo provar que a redução equitativa da indenização é juridicamente admissível desde que submetida a critérios objetivos e controláveis. Metodologicamente, combina-se reconstrução dogmática do regime híbrido da responsabilidade ressarcitória com análise crítica e empírica de acórdãos proferidos entre 2024 e 2026 no TCU, evidenciando a heterogeneidade de fundamentos e a insuficiência de critérios normativos densos. À luz dos Arts. 20, 22 e 28 da LINDB, propõem-se parâmetros de aplicação. Conclui-se que a equidade pode atuar como instrumento de proporcionalidade e justiça distributiva no controle externo, desde que integrada a um modelo decisório coerente, previsível e compatível com a tutela do patrimônio público.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; controle externo; responsabilização por dano ao erário; redução equitativa da indenização; segurança jurídica.

Abstract: The application of the sole paragraph of Article 944 of the Civil Code to the system of liability for damage to public funds within the scope of the Federal Court of Accounts (TCU) has been established, following Judgment No. 1,835/2024-TCU-Plenary, as a key issue for the rationality of external oversight. The purpose of this article is to demonstrate that a fair and equitable reduction in compensation is legally permissible provided it is based on objective and verifiable criteria. Methodologically, it combines a dogmatic reconstruction of the hybrid regime of compensatory liability with a critical and empirical analysis of judgments rendered between 2024 and 2026 by the TCU, highlighting the heterogeneity of grounds and the insufficiency of dense normative criteria. In light of Articles 20, 22, and 28 of the

1 Mestrando em Direito no IDP Brasília. Especialista em Análise Econômica do Direito (ISC/TCU). Auditor de Controle Externo no TCU, exerce atualmente a função de chefe de gabinete da Procuradora-Geral do MPTCU.

2 Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR); Professora do PPGD/IDP Brasília; Coordenadora do Grupo de Pesquisa CASP; Consultora Legislativa do Senado Federal; Advogada.

LINDB, application parameters are proposed. It is concluded that equity can serve as an instrument of proportionality and distributive justice in external control, provided it is integrated into a decision-making model that is coherent, predictable, and compatible with the protection of public assets.

Keywords: Federal Court of Accounts; external oversight; liability for damage to public funds; equitable reduction of compensation; legal certainty.

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) exerce função estruturante no sistema brasileiro de controle externo, desempenhando competências constitucionais que envolvem o julgamento de contas, a fiscalização da aplicação de recursos públicos e a imputação de débitos decorrentes de danos ao erário. No plano ressarcitório, sua atuação não se limita à recomposição patrimonial, mas assume feição de responsabilização jurídica com repercussões institucionais relevantes, influenciando padrões de conduta administrativa, modelos de governança pública e a própria racionalidade decisória dos agentes estatais. A tutela do patrimônio público, nesse contexto, articula-se com a preservação da integridade institucional e da confiança social na gestão estatal.

A jurisprudência da Corte de Contas consolidou-se, historicamente, sob a diretriz da reparação integral do dano, associada à responsabilização solidária dos corresponsáveis[3]. Tal orientação encontra fundamento na indisponibilidade do interesse público e na natureza coletiva dos recursos administrados, constituindo expressão do rigor protetivo que caracteriza o regime jurídico de tutela do erário. Contudo, a aplicação automática dessa lógica passou a revelar tensões significativas quando confrontada com situações em que a intensidade da culpa do agente se mostra substancialmente inferior à magnitude do prejuízo apurado. Nesses casos, a imputação integral do débito tende a produzir resultados controversos quanto à compatibilização com o princípio da proporcionalidade, ao aproximar condutas de reduzida reprovabilidade de comportamentos qualificados por culpa grave ou dolo. Gustavo Binenbojm (2005), ao questionar os paradigmas clássicos do direito administrativo, defende o juízo de ponderação no tocante à definição do que é interesse público e de sua propalada supremacia sobre os interesses particulares. O mesmo raciocínio se aplica ao se tratar da responsabilidade solidária de corresponsáveis.

Nesse contexto, insere-se a controvérsia relativa à incidência do parágrafo único do Art. 944 do Código Civil, ao dispor que, se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização

3 A exemplo dos seguintes enunciados extraídos da Jurisprudência Selecionada do Tribunal:
"Na hipótese de dano ao erário de responsabilidade de agente público e de empresa contratada, ambos devem ter as contas julgadas irregulares e ser condenados solidariamente ao ressarcimento do prejuízo causado" (Acórdão nº 368/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues);
"Na hipótese de ocorrência de dano ao erário de responsabilidade do agente público e do terceiro contratado, ambos devem ter suas contas julgadas irregulares e ser condenados solidariamente ao ressarcimento do prejuízo causado" (Acórdão nº 6.839/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

– norma essa a ser transposta para o âmbito da responsabilização por dano ao erário. O dispositivo, tradicionalmente vinculado à dogmática da responsabilidade civil, autoriza a redução equitativa da indenização quando verificada excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano.

A relevância do tema decorre da incorporação desse instituto pelo controle externo com a prolação do Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário, que reconheceu em tomada de contas especial, instaurada com o objetivo de apurar os indícios de dano ao erário verificados na construção das Tubovias da Refinaria Abreu e Lima (Tubovias-Rnest)[4], a possibilidade de modulação do débito com fundamento na equidade, especialmente em contextos de responsabilidade solidária. O precedente assume relevância jurídica ao deslocar o debate de uma lógica estritamente objetiva de recomposição do prejuízo para um modelo que passa a admitir a consideração da intensidade da conduta individual na dosagem da obrigação ressarcitória, tornando-se a decisão uma inflexão na jurisprudência da Corte de Contas, conforme Reinig e Ferreira (2025).

Para além da análise crítica quanto ao tema, a importância do debate não se esgota na admissão abstrata da equidade; projeta-se sobre as consequências sistêmicas de sua aplicação. A introdução de uma cláusula aberta em matéria de ressarcimento ao erário – tradicionalmente marcada por elevado grau de objetividade e por rigor protetivo – demanda a construção de critérios normativos claros e controláveis. Pretende-se comprovar que, na ausência de parâmetros estruturados, a equidade, concebida como instrumento de justiça do caso concreto, corre o risco de se converter em vetor de fragmentação jurisprudencial, assimetrias decisórias e comprometimento da segurança jurídica. A hipótese deste artigo, portanto, centra-se na insuficiência de critérios jurídicos para a aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU para enfrentar o problema da aplicabilidade do Art. 944, parágrafo único, do Código Civil, em suas decisões.

Utilizando o método qualitativo, com revisão doutrinária, realizou-se uma pesquisa jurisprudencial junto ao TCU entre 4 de setembro de 2024 (data da prolação do *leading case)* e 31 de março de 2026, chegando-se ao resultado de outros cinco julgados – precedentes esses analisados com o objetivo de verificar se já se delineia um padrão decisório. Investiga-se, ao fim, se a redução equitativa da indenização é juridicamente condizente no âmbito do controle externo, desde que inserida em um modelo decisório estruturado, baseado em critérios objetivos de proporcionalidade, análise individual da participação causal, gradação da culpa, consideração do contexto administrativo e fundamentação consequencialista, à luz dos Arts. 20, 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sob pena de a equidade tender a se converter em elemento de instabilidade decisória, fragilizando a previsibilidade do sistema e a própria legitimidade institucional do controle do erário.

Para alcançar o desiderato proposto, além desta introdução, o artigo aborda os fundamentos legais da responsabilização ressarcitória por dano ao erário; a redução equitativa da indenização; o Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário; a análise da jurisprudência do TCU (2024-2026); os parâmetros dogmáticos para a aplicação da

4 Tomada de Contas Especial nº 026.840/2016-2, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

redução equitativa da indenização em uma visão prospectiva, para, ao final, tecer as considerações finais.

2 A RESPONSABILIZAÇÃO RESSARCITÓRIA POR DANO AO ERÁRIO: FUNDAMENTOS LEGAIS

A responsabilização ressarcitória por dano ao erário, no âmbito do controle externo, insere-se em um campo normativo de especial complexidade, situado na confluência entre a dogmática da responsabilidade civil e os princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo. Embora ancorada na estrutura clássica da responsabilidade civil, a responsabilidade por dano ao erário possui natureza jurídica híbrida. De um lado, apoia-se nos pressupostos tradicionais do direito civil – dano, nexo causal e culpa –, que estruturam o dever de indenizar. De outro, encontra-se imersa no regime jurídico-administrativo, marcado pela indisponibilidade do interesse público, pela supremacia do interesse coletivo e pelos deveres funcionais específicos que recaem sobre agentes públicos e particulares que gerem recursos estatais.

Emerson Cesar da Silva Gomes (2009, p. 181), a esse respeito, enfatiza que:

> A responsabilidade financeira reintegratória tem por paradigma a responsabilidade civil subjetiva, sem, entretanto, se confundir com esta espécie tradicional de responsabilidade jurídica. Acrescenta-se aos requisitos da responsabilidade civil, o exercício da gestão de bens, dinheiros e valores públicos e a violação de normas pertinentes.

Renato Kim Barbosa (2021), por sua vez, destaca que, nos danos causados ao patrimônio público e ao erário, a aplicação das normas gerais de Direito Privado recebe o influxo das normas de Direito Público, culminando em uma conjugação de preceitos em razão do caráter coletivo do patrimônio objeto de tutela. Esse caráter híbrido impede tanto a transposição mecânica de categorias privatistas quanto a completa desvinculação da dogmática civil. A tutela do erário não pode ser compreendida apenas como questão patrimonial, mas como instrumento de garantia da legalidade da gestão e de preservação da integridade institucional. Ao mesmo tempo, a imputação de responsabilidade não pode prescindir de critérios de racionalidade jurídica consolidados na tradição civilista, sob pena de comprometer a previsibilidade e a coerência do sistema.

Já Reinig e Ferreira (2025) acentuam a existência de discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica da imputação do dever de indenizar o erário pela Corte de Contas. Adota-se aqui o entendimento de que o dever de ressarcimento possui natureza reparatória ou indenizatória, inexistindo função punitiva, mesmo que exista um ilícito e que a obrigação esteja embasada em normativos sancionadores. Compactua-se com a conclusão de Reinig e Ferreira (2025, p. 61) no sentido de que, “embora compartilhem algumas características, o ressarcimento segue o regime da responsabilidade civil, ao passo que as sanções pertencem ao campo do Direito Administrativo Sancionador”. Há, pois, diferenças significativas em seus escopos e sua natureza jurídica.

A responsabilidade ressarcitória do agente público, assim, não rompe com as bases da responsabilidade civil, mas as ressignifica à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, da indisponibilidade do interesse público e da necessidade de garantir segurança jurídica e racionalidade no controle externo. Há, portanto, convergência estrutural – especialmente quanto aos pressupostos do dano, do nexo e da culpa –, mas divergência funcional e normativa – sobretudo no que diz respeito à natureza do bem jurídico protegido e à posição institucional do agente causador do dano. Esse diálogo entre direito público e direito privado revela um regime jurídico próprio, que se alimenta da tradição civilista, mas é aperfeiçoado pelas exigências de integridade, eficiência e responsabilidade que marcam o Estado contemporâneo, bem como pelos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, diferenciando-se do regime administrativo sancionador.

3 A REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO

O *caput* do Art. 944 do Código Civil consagra o princípio da reparação integral do dano como regra geral da responsabilidade civil. O seu parágrafo único, contudo, introduz cláusula de flexibilização, ao autorizar a redução equitativa da indenização quando houver "excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano" – norma essa sem correspondência no Código Civil de 1916, de acordo com Püschel (2024).

A norma opera como mecanismo de justiça distributiva no interior do sistema indenizatório. Seu foco desloca-se do dano em si para a relação entre o dano e o grau de reprovabilidade da conduta. A equidade atua como critério de ajuste, voltado a impedir que a indenização se transforme em ônus desmedido para quem, embora tenha contribuído para o resultado, o fez com reduzida intensidade de culpa.

No direito privado, a redução equitativa é compreendida como mecanismo de aplicação excepcional. Tendo em vista que a intangibilidade da reparação integral constitui conquista fundamental do direito brasileiro, a excepcionalidade do aludido dispositivo requer extrema cautela na sua interpretação, sob pena de comprometer a lógica da integral reparação do dano, conforme doutrina Monteiro Filho (2008). No mesmo sentido, o enunciado da IV Jornada de Direito Civil, realizada pelo Conselho da Justiça Federal, reza que a possibilidade de redução do montante da indenização em face do grau de culpa do agente, estabelecida no parágrafo único do Art. 944 do novo Código Civil, deve ser interpretada restritivamente, por representar uma exceção ao princípio da reparação integral do dano (Aguiar Júnior, 2007).

Com efeito, o *quantum* indenizatório mantém-se em sua totalidade, eis que a indenização é medida pela extensão do dano (*caput* do Art. 944 do Código Civil). Todavia, sob a perspectiva da contribuição causal, há possibilidade da diminuição da obrigação reparatória, em razão da intensidade da culpa, que não pode transformar-se em prática corriqueira, sob risco de enfraquecer a posição da vítima e esvaziar a função protetiva da responsabilidade civil. O parágrafo único do Art. 944 do Código Civil deve, portanto, ser utilizado apenas em circunstâncias realmente excepcionais,

quando a aplicação literal da regra geral acarretaria resultados desmedidos e manifestamente injustos.

Püschel (2024, p. 2), ao analisar os julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) 20 anos após a promulgação do Código Civil, a respeito da aplicação do parágrafo único do Art. 944 em danos patrimoniais, conclui que "o Poder Judiciário não deu à possibilidade de redução do valor de reparação com base no grau de culpa a relevância que se imaginou a princípio". Ainda segundo Püschel (2024, p. 6):

> A interpretação que leva a sério a estrutura do art. 944 do CC e torna a regra do seu parágrafo único não redundante diante das demais normas sobre responsabilidade civil da lei é aquela que autoriza o juiz a excetuar a regra da reparação integral e condenar o autor de um ilícito a indenizar valor menor do que aquele que o próprio juiz reconhece ser o valor do dano causado à vítima, com base na avaliação de que o autor agiu no caso concreto com culpa leve ou levíssima e que o dano que causou é muito grande, excessivamente desproporcional à culpa do autor. Trata-se, conforme se lê na exposição de motivos do CC de um exemplo do 'cunho de 'socialidade' ou 'justiça social' que presidiu a elaboração do Projeto, em todas as suas fases.

Transposto ao campo da tutela do erário, esse traço excepcional assume relevância ainda maior. O regime jurídico de proteção do patrimônio público é marcado por rigor protetivo e pela indisponibilidade do interesse público. A introdução de um mecanismo de redução do débito exige, portanto, justificativa jurídica particularmente consistente, sob pena de enfraquecer a própria lógica de recomposição integral.

4 O ACÓRDÃO Nº 1.835/2024-TCU-PLENÁRIO

Antes de avançar para a reconstrução dogmática do precedente (*leading case*), cumpre delinear o contexto fático que motivou a discussão. O Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário foi proferido no âmbito de tomada de contas especial, instaurada para apurar prejuízo decorrente de execução contratual irregular com recursos públicos federais, no âmbito da construção das tubovias da Refinaria Abreu e Lima (Tubovias-Rnest), originário da Operação Lava-Jato. O acórdão cita superfaturamento, cartel e irregularidades na execução do contrato. A instrução processual evidenciou a participação de múltiplos agentes – gestores e particulares vinculados à execução do objeto –, cujas condutas, embora convergentes para o resultado danoso, apresentavam graus distintos de participação causal e de intensidade de reprovabilidade. O dano apurado possuía expressão econômica elevada (R$ 1,3 bilhão), resultante de falhas estruturais na condução do ajuste, mas a atuação de um dos responsáveis revelou-se periférica no processo decisório, associada a atribuições de execução ou fiscalização restritas, sem demonstração de vantagem pessoal e sem caracterização de dolo (Brasil, 2024).

O Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário representa o momento em que o TCU reconhece a pertinência da aplicação do parágrafo único do Art. 944 no âmbito do

controle externo. A decisão não elimina o princípio da reparação integral, mas admite que, em hipóteses específicas, a obrigação individual de determinado corresponsável possa ser modulada com base na desproporção entre sua culpa e o dano total. O núcleo argumentativo do precedente assenta-se em três ideias centrais.

Em primeiro lugar, a preservação da recomposição integral do erário é mantida. Isso porque a redução equitativa não é concebida como renúncia ao crédito público, mas como redistribuição do ônus entre corresponsáveis. A integralidade do dano permanece exigível do conjunto dos responsáveis, ainda que a participação individual seja ajustada.

A segunda ideia é a individualização da responsabilidade no contexto da solidariedade. O acórdão parte do reconhecimento de que a solidariedade, embora útil para garantir a efetividade da cobrança, não pode obscurecer a análise da conduta de cada agente. A equidade surge como instrumento de dosagem, capaz de diferenciar situações de menor reprovabilidade dentro de um quadro de responsabilidade conjunta. Nesse contexto, cabe relembrar a pertinente observação de Rafael Oliveira (2023, p. 639-640), no sentido de que "a imputação solidária generalizada, sem descrição clara e específica da atuação causal de cada agente, afronta o devido processo legal, compromete a previsibilidade das decisões e desvirtua o caráter excepcional da solidariedade no direito público".

A terceira ideia é a centralidade da "excessiva desproporção" como critério decisivo. A decisão vincula a redução do montante à constatação de que a intensidade da culpa do agente é significativamente inferior à dimensão do prejuízo. Esse juízo exige exame qualitativo da conduta, das circunstâncias do caso e da participação causal, aproximando o controle externo de uma lógica mais refinada de imputação.

A relevância do precedente decorre do fato de que ele introduz, no âmbito da responsabilização por dano ao erário, um elemento de ponderação até então pouco explorado. A equidade passa a atuar como instrumento de modulação, aproximando o regime ressarcitório de critérios de proporcionalidade e individualização da culpa. Entretanto, o mesmo movimento que representa avanço dogmático gera dificuldades teóricas e práticas. Do ponto de vista teórico, a incorporação de uma cláusula aberta em sistema tradicionalmente orientado por forte objetividade tensiona a lógica de proteção do erário. A equidade, se aplicada sem critérios claros, pode ser percebida como relativização indevida da reparação integral.

No plano prático, a ausência de parâmetros normativos densos amplia o espaço de discricionariedade decisória. A avaliação da "excessiva desproporção" depende de juízos valorativos que, se não forem estruturados por critérios consistentes, podem resultar em decisões assimétricas e imprevisíveis. A solidariedade, que deveria ser mecanismo de efetividade, pode transformar-se em campo de incerteza quanto à distribuição interna do débito.

O precedente, portanto, inaugura nova etapa na jurisprudência do TCU: a equidade é reconhecida, mas sua operacionalização coloca em evidência a necessidade de sistematização. O desafio não reside em negar o instituto, mas em integrá-lo a um modelo decisório que preserve a reparação integral do erário,

assegure a individualização da responsabilidade e reduza os riscos de fragmentação jurisprudencial.

5 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU (2024-2026): FRAGMENTAÇÃO DECISÓRIA

O reconhecimento da possibilidade de aplicação do parágrafo único do Art. 944 do Código Civil pela Corte de Contas a partir do Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário não produziu, de imediato, consolidação de orientação uniforme. Ao contrário, inaugurou fase de experimentação jurisprudencial, ainda embrionária. Para examinar esse movimento, foi realizada análise qualitativa dos acórdãos proferidos entre setembro de 2024 e março de 2026, em que o TCU efetivamente adotou a redução equitativa da indenização.[5]

Após levantamento na base de acórdãos do TCU[6], foram identificadas seis decisões proferidas nesse intervalo de tempo, em que o parágrafo único do Art. 944 do Código Civil foi utilizado como fundamento para a redução equitativa do débito. Trata-se de amostra ainda reduzida, dado, inclusive, o curto período, concentrada majoritariamente em processos relacionados a grandes contratações da Petrobras, o que indica caráter embrionário e setorial da aplicação do instituto. O exame dos precedentes não foi orientado por reconstrução narrativa de cada caso, mas por análise comparativa dos fundamentos jurídicos mobilizados e dos critérios utilizados na quantificação da indenização, com o objetivo de verificar se já se delineia um padrão decisório.

O Acórdão nº 1.835/2024-Plenário, precedente paradigmático, envolveu responsabilização solidária em contexto de superfaturamento. O tribunal reconheceu a ausência de dolo e de benefício pessoal por parte de um dos gestores e fixou sua responsabilidade em parcela reduzida do dano total, utilizando metodologia empírica associada à sua capacidade econômica. Também considerou a colaboração premiada como fundamento para redução, preservando, porém, o limite mínimo correspondente ao proveito ilícito.

O Acórdão nº 1.866/2024-Plenário, em caso semelhante, adotou lógica próxima: a redução foi vinculada à condição econômica dos agentes que não atuaram com dolo, tomando-se parâmetros de renda estimada. A colaboração processual novamente foi considerada fator de mitigação, com manutenção da obrigação de restituição do benefício obtido.

O Acórdão nº 2.008/2024-Plenário, por sua vez, tratou de fraude em levantamentos de precatórios. Reconheceu-se participação de menor gravidade de determinados responsáveis, mas a indenização foi fixada em percentual arbitrário

5 A pesquisa utilizou como argumentos textuais as expressões “Art. 944” ou “Artigo 944”, com limite temporal a partir de 4 de setembro de 2024 (data da sessão do Acórdão nº 1.835/2024-TCU-Plenário) até 31 de março de 2026. Dos 35 acórdãos obtidos na pesquisa, foram selecionados apenas aqueles que efetivamente condenaram responsáveis e reduziram a indenização devida com base na equidade, em um total de seis acórdãos, tendo sido descartados os demais, que apenas faziam remissão ao dispositivo legal, mas não adotavam a tese subjacente no caso concreto em sua fundamentação.

6 Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia-selecionada.

(10% do dano), sem metodologia explícita. A decisão estendeu a aplicação da equidade à pessoa jurídica, o que suscitou questionamentos quanto à coerência com a lógica do instituto.

O Acórdão nº 2.466/2024-Plenário replicou a metodologia do precedente inaugural para reduzir a responsabilidade de gestor de alto escalão, com base em sua capacidade econômica.

O Acórdão nº 1.249/2025-Plenário reafirmou a orientação do *leading case*, aplicando a redução equitativa a gestor que não teria atuado com dolo e a colaboradores premiados, novamente com base em parâmetros ligados à renda e ao comportamento posterior.

Por fim, o Acórdão nº 723/2026-Plenário também replicou a sistemática do paradigma, com redução equitativa da indenização de dois responsáveis, com base em parâmetros de renda.

Os seis julgados possuem suas informações consolidadas no Quadro 1, a seguir, que descreve: na coluna 1, o número do acórdão; na coluna 2, o objeto da decisão; na coluna 3, a descrição dos responsáveis beneficiados e a motivação; e na coluna 4, a metodologia de quantificação do débito.

Quadro 1 – Decisões com redução equitativa da indenização

Acórdão	Objeto da decisão	Responsáveis beneficiados e motivação	Metodologia de quantificação do débito
1.835/2024-Plenário (Ministro Relator Benjamin Zymler)	Superfaturamento em contratação da Petrobras	Ex-presidente da Petrobras (não teria agido com dolo nem recebido propina). Colaboradores perante o Poder Judiciário (em razão do seu comportamento *post facto*).	Ex-presidente: capacidade financeira (comparação do benefício indevido obtido pela empresa na contratação com a renda da pessoa física). Colaboradores: limitação da condenação à cota-parte da dívida total.
1.866/2024-Plenário (Ministro Relator Benjamin Zymler)	Superfaturamento em contratação da Petrobras	Coordenador de Comissão e Gerente-Executivo (não teriam atuado com dolo ou recebido vantagens indevidas). Colaboradores perante o Poder Judiciário (em razão do seu comportamento post facto).	Coordenador de Comissão e Gerente-Executivo: capacidade financeira (comparação do benefício indevido obtido pela empresa na contratação com a renda estimada das pessoas físicas). Colaboradores: limitação da condenação à cota-parte da dívida total.
2.008/2024-Plenário (Ministro Relator Antonio Anastasia)	Levantamento de precatórios por meio de fraude	Empresa e sua representante legal supostamente usadas como “laranjas” (em razão da participação de menor gravidade).	Fixada em 10% do valor do dano (não houve adoção de metodologia).

2.466/2024-Plenário (Ministro Relator Antonio Anastasia)	Superfaturamento em contratação da Petrobras	Ex-presidente da Petrobras (não teria agido com dolo nem recebido propina).	Ex-presidente: capacidade financeira (comparação com a capacidade de pagamento de uma empreiteira).
1.249/2025-Plenário (Redator para o Acórdão Ministro Revisor Jorge Oliveira)	Superfaturamento em contratação da Petrobras	Ex-presidente da Petrobras (não teria agido com dolo nem recebido propina). Colaboradores perante o Poder Judiciário (em razão do seu comportamento post facto).	Ex-presidente: capacidade financeira (comparação do benefício indevido obtido pela empresa na contratação com a renda da pessoa física). Colaboradores: limitação da condenação à cota-parte da dívida total.
723/2026-Plenário (Ministro Relator Jorge Oliveira)	Superfaturamento em contratação da Petrobras	Ex-presidente da Petrobras e Coordenador de Comissão (não teriam atuado com dolo ou recebido vantagens indevidas).	Ex-presidente e Coordenador de Comissão: capacidade financeira (comparação do benefício indevido obtido pela empresa na contratação com a renda estimada das pessoas físicas).

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados coletados na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

A pesquisa empírica evidenciou que a aplicação da redução equitativa da indenização no TCU permanece incipiente e não consolidada. A baixa quantidade de precedentes, a concentração temática e a diversidade de critérios indicam ausência de padrão decisório estruturado.

Observa-se falta de uniformidade na forma de relacionar culpa e dano: ora se privilegia a capacidade econômica, ora a participação causal, ora os fatores externos como colaboração processual. Em determinados casos, a quantificação do débito ocorreu sem qualquer método verificável, o que compromete a coerência do sistema.

Esse quadro gera riscos relevantes de casuísmo e insegurança jurídica. A equidade, concebida como instrumento excepcional de correção de desproporções extremas, passa a operar em ambiente de critérios fluidos, abrindo espaço para decisões assimétricas e pouco previsíveis. A solidariedade, que deveria reforçar a proteção do erário, converte-se em campo de incerteza quanto à distribuição interna do débito. Em sentido semelhante, concluem Reinig e Ferreira (2025, p. 75):

> Conclui-se, portanto, que a aplicação do artigo 944, parágrafo único, na hipótese concreta foi instrumentalizada como cláusula aberta de equidade, desconectada de seus pressupostos legais e dogmáticos. A jurisprudência, tanto do TCU quanto do STJ, caminha, nesse ponto, em direção perigosa: o esvaziamento das balizas objetivas do instituto da solidariedade, em nome de juízos subjetivos de justiça e proporcionalidade. Essa tendência pode comprometer a segurança jurídica e a função reparatória do direito da responsabilidade civil, especialmente quando a reparação dos danos ao erário se vê relativizada com base em fatores externos ao nexo causal e à extensão do dano.

A jurisprudência analisada demonstra que o problema central não é a admissibilidade do instituto, mas a ausência de parâmetros normativos claros para sua aplicação. A consolidação de critérios objetivos mostra-se condição indispensável para compatibilizar proporcionalidade, individualização da responsabilidade e preservação da reparação integral do dano.

6 PARÂMETROS DOGMÁTICOS PARA A APLICAÇÃO DA REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO: UMA VISÃO PROSPECTIVA

A aplicação do parágrafo único do Art. 944 do Código Civil no âmbito da Corte de Contas não pode ser compreendida como simples transposição de instituto privatista, mas como operação de integração normativa que exige fundamentação densa. A equidade, nesse contexto, não atua como válvula de escape discricionária, mas como técnica jurídica destinada a preservar a proporcionalidade da responsabilidade pessoal sem enfraquecer a tutela constitucional do erário. O ponto central é que o dever de ressarcir não se confunde com mecanismo sancionatório, mas tampouco pode ser convertido em imposição automática de ônus patrimonial integralmente desvinculado da intensidade da conduta individual. A equidade opera exatamente nesse espaço de tensão entre a proteção objetiva do patrimônio público e a justiça da imputação subjetiva.

Propõe-se, neste tópico, um debate teórico para a construção de critérios para a aplicação da equidade, entre os quais: *i)* a preservação da reparação integral como limite estrutural; *ii)* a gradação da culpa como eixo do juízo de responsabilidade ressarcitória; e *iii)* a definição de outros critérios relevantes.

A recomposição integral do dano constitui o eixo estruturante da responsabilidade ressarcitória no direito público brasileiro. O regime jurídico aplicável à tutela do erário não admite que o patrimônio coletivo suporte parcela do prejuízo em razão de considerações equitativas voltadas à situação individual do responsável. A equidade, no âmbito do controle externo, não tem por função reduzir o crédito público, mas apenas modular a distribuição interna do débito entre os responsáveis.

Essa premissa distingue profundamente o regime público do privado. No âmbito civil, a equidade pode ajustar o valor global da indenização; no controle externo, sua incidência encontra limite na indisponibilidade do interesse público. O patrimônio público não pode ser parcialmente sacrificado em nome de considerações subjetivas. A redução só é juridicamente admissível quando há solidariedade suficiente para garantir a restituição integral.

Essa compreensão também reforça a segurança jurídica: estabelece limite objetivo à equidade, impedindo que ela se converta em instrumento de relativização do dever de recompor o erário.

Em segundo lugar, a consolidação, no âmbito do TCU, da responsabilidade subjetiva para fins de ressarcimento não eliminou totalmente traços de uma tradição objetiva de recomposição do erário. Em diversas situações, ainda se percebe uma lógica em que a mera vinculação causal entre a conduta do agente e o dano

conduz, quase automaticamente, à imputação do débito, com análise insuficiente da gravidade da culpa, das circunstâncias decisórias e da posição funcional do responsável.

Esse padrão decisório revela um problema estrutural: a ausência de distinção efetiva entre dolo, culpa grave, culpa leve e culpa levíssima. Ao tratar de modo homogêneo condutas qualitativamente distintas, o sistema tende a produzir respostas desproporcionais, enfraquecendo a legitimidade do controle externo.

A inserção do Art. 28 no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a LINDB, introduziu parâmetro normativo decisivo ao condicionar a responsabilização pessoal do agente público à ocorrência de dolo ou erro grosseiro. Embora a jurisprudência do TCU tenha restringido a aplicação direta desse dispositivo ao âmbito sancionatório[7], sua lógica normativa – fundada na rejeição da responsabilização automática por falhas irrelevantes – possui inequívoca vocação sistêmica.

Nessa linha, propõe Sandro Rafael Matheus Pereira (2025, p. 126):

> Nesse quadro, transcorridos mais de seis anos das alterações promovidas na LINDB, já haveria condições para o Tribunal superar a sua jurisprudência, fundada na legislação civil, a qual, regra geral, não faz distinção entre os graus de culpa para efeito de restituição do dano, isto é, tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, haverá o dever de indenizar. Nesse passo, o desdobramento mais consentâneo com os fundamentos da Lei n° 13.655/2018, alinhado, aliás, com a deferência que o TCU já vem mostrando à norma em suas deliberações, seria no sentido de que o Tribunal incorporasse a análise do erro grosseiro irrestritamente ao processo de responsabilização de agentes públicos, seja para aplicar sanções ou condenar ao dever de ressarcir os cofres públicos.

De fato, a responsabilização ressarcitória, ainda que de natureza reparatória, também integra o regime de responsabilidade pessoal do agente. Não se trata de mecanismo puramente objetivo de recomposição patrimonial, mas de juízo que envolve censura jurídica à conduta. Por essa razão, a análise da intensidade da culpa deve irradiar efeitos para todo o processo de responsabilização, inclusive no âmbito indenizatório.

Propõe-se, assim, que o TCU adote como critério central o padrão de diligência do gestor médio, aferido à luz das circunstâncias concretas e dos referenciais normativos aplicáveis. A violação relevante desse padrão deve constituir o verdadeiro núcleo da imputação de débito.

Por outro lado, a tradicional distinção civilista entre culpa grave, leve e levíssima[8], embora menos utilizada em outros ramos do direito privado, mostra-se

7 Conforme entendimento reiterado no Acórdão nº 2.391/2018-TCU-Plenário, em voto do Ministro Relator Benjamin Zymler, no qual se afirma expressamente que a exigência de dolo ou erro grosseiro não se estende à responsabilização ressarcitória, que permanece submetida ao regime subjetivo tradicional e prescinde da caracterização de erro grosseiro para a imputação de débito.

8 Conforme aborda Caio Mário da Silva Pereira, tradicionalmente, divide-se a culpa, quanto à sua intensidade ou gravidade, em três graus: grave, leve e levíssima. Na culpa grave, o autor, embora não tenha agido com a intenção de causar o dano, comportou-se como se o tivesse querido, quase se equiparando ao dolo. A culpa leve, por sua vez, corresponderia à falta de diligência média, que um homem normal empregaria em sua conduta. E a culpa levíssima, por fim, diz respeito à conduta que escaparia ao padrão médio, mas que um diligentíssimo *pater familias*, especialmente cuidadoso, observaria (Pereira, 1998, p. 71).

especialmente útil para conferir concretude ao conceito de erro grosseiro previsto na LINDB. Sob essa ótica, o dolo – atuação intencional voltada à produção do dano ou à obtenção de vantagem – impõe ressarcimento integral. A culpa grave e a culpa leve traduzem afastamento perceptível do padrão de diligência exigível do gestor médio, configurando violação relevante do dever objetivo de cuidado e legitimando a imputação de débito. Já a culpa levíssima, caracterizada por falhas mínimas, escusáveis e praticamente inevitáveis em contextos administrativos complexos, não representa erro grosseiro.

Estabelece-se, assim, uma correspondência funcional: culpa leve ou grave equivalem a erro grosseiro, enquanto a culpa levíssima não o configura. Com isso, supera-se a lógica de responsabilização por lapsos insignificantes e preserva-se a coerência do sistema. Nessa hipótese, deve ser afastada a própria responsabilidade ressarcitória, pois, embora haja nexo causal, não ocorreu violação relevante do padrão de diligência. Tal orientação não enfraquece o controle externo; ao contrário, reforça sua racionalidade, previsibilidade e legitimidade, em sintonia com a finalidade do Art. 28 da LINDB: evitar responsabilizações por erros irrelevantes e permitir que gestores assumam riscos razoáveis.

Superado o patamar mínimo de culpa relevante, surge outro plano de análise: a proporcionalidade entre a conduta do agente e o montante do dano. Nesse contexto, incide o parágrafo único do Art. 944 do Código Civil, que autoriza a redução equitativa da indenização diante de manifesta desproporção entre a gravidade da culpa e a extensão do prejuízo. O dolo permanece excluído desse regime, pois sua gravidade máxima é incompatível com qualquer redutor, em consonância com a opção da Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021, de concentrar a repressão nas condutas dolosas.

Nas hipóteses de culpa – inclusive grave –, a redução equitativa pode ser cabível quando circunstâncias excepcionais revelem desproporção evidente entre o dano e o grau de reprovabilidade da conduta, entendimento já sinalizado pelo TCU no voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão nº 1.835/2024-Plenário. A medida não elimina o dever de recomposição do erário pelo conjunto dos responsáveis solidários, mas evita que a imputação individual se converta, na prática, em sanção desproporcional.

O modelo proposto operaria com dois filtros sucessivos: primeiro, o da existência de culpa relevante (afastando o dever de indenizar na culpa levíssima); segundo, o da proporcionalidade do montante imputado (admitindo redução equitativa quando houver desproporção manifesta). A gradação da culpa, assim, deixa de ser elemento retórico e passa a estruturar o juízo de responsabilidade, preservando a tutela do erário e afastando automatismos, em harmonia com a LINDB e com os princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da boa governança.

Para além desses critérios, gradação da culpa e da preservação da reparação integral, a aplicação da redução equitativa da indenização no âmbito do TCU demanda a consideração de um conjunto de fatores que qualificam o juízo de proporcionalidade entre conduta e dano. Esses elementos não atuam de forma isolada nem substituem o exame do grau de culpa, mas funcionam como vetores de concretização da equidade, permitindo que a responsabilização individual se

mantenha coerente com a realidade administrativa e com os princípios estruturantes do direito público.

O primeiro desses fatores é a participação causal individual. A solidariedade jurídica, embora assegure a efetividade da recomposição do erário, não autoriza a homogeneização da responsabilidade. A Administração Pública contemporânea opera por meio de estruturas decisórias complexas, marcadas por colegialidade, hierarquia e divisão de funções. Nesses ambientes, os níveis de influência dos agentes sobre o resultado danoso são desiguais. A equidade encontra fundamento precisamente na necessidade de evitar que a solidariedade se converta em imputação indiferenciada de culpa, atribuindo a agentes com papel periférico o mesmo peso causal de atores decisórios centrais. A individualização da contribuição de cada responsável constitui, portanto, exigência de proporcionalidade e condição de legitimidade da modulação equitativa.

Outro elemento relevante é a ausência de vantagem pessoal. A equidade foi concebida para situações em que o dano decorre de falhas administrativas, e não de comportamentos orientados por interesse privado. Quando o agente não aufere qualquer proveito econômico ou vantagem indevida, a natureza da conduta se aproxima de erro funcional, ainda que culposo. Em sentido oposto, a obtenção de benefício desloca a análise para o campo da moralidade administrativa violada, aproximando a conduta do dolo ou de culpa gravemente qualificada. Nesses casos, a redução equitativa comprometeria a função pedagógica da responsabilidade e enfraqueceria a mensagem institucional de intolerância a práticas oportunistas.

A aplicação da equidade também exige atenção ao contexto decisório e à complexidade administrativa. O Art. 22 da LINDB impõe que a avaliação da responsabilidade considere os obstáculos e as limitações reais enfrentados pelo gestor. Decisões administrativas são tomadas, com frequência, sob condições de incerteza, assimetria informacional e restrições estruturais. A desconsideração desse ambiente conduz a juízo retrospectivo idealizado, que projeta sobre o passado um padrão de diligência incompatível com a realidade vivenciada pelo agente. O reconhecimento da complexidade não elimina a responsabilidade, mas qualifica a intensidade da culpa e, por conseguinte, o espaço de incidência da equidade.

A capacidade econômica do responsável pode igualmente integrar o juízo de desproporção, sobretudo quando a culpa é de baixa intensidade e o dano assume magnitude estruturalmente elevada. Trata-se, contudo, de critério complementar, cuja função é evitar que a indenização se converta em ônus manifestamente excessivo diante da condição patrimonial do agente. Sua utilização isolada desvirtua o instituto, transformando a equidade em mecanismo de justiça distributiva desvinculado da conduta. O eixo central da análise deve permanecer na relação entre a gravidade da culpa e a extensão do dano.

A colaboração posterior do responsável pode influenciar a percepção de boa-fé e de postura cooperativa, mas não altera a natureza da conduta praticada. Especialmente em hipóteses de dolo, o dever de ressarcir possui caráter indisponível e não pode ser relativizado como forma de benefício negocial. A equidade não pode ser instrumentalizada como prêmio por colaboração, sob pena de desnaturar sua função e comprometer a integridade do regime de responsabilização.

Por fim, impõe-se cautela quanto à transposição da equidade para pessoas jurídicas. O parágrafo único do Art. 944 do Código Civil está ancorado na avaliação da gravidade da culpa, categoria que pressupõe censura subjetiva típica da conduta humana individual. A responsabilidade de entes coletivos, por sua vez, tende a se estruturar em bases objetivas, ligadas ao risco da atividade e à imputação institucional. A aplicação automática do instituto às pessoas jurídicas pode romper a coerência dogmática do regime e deslocar indevidamente o fundamento da modulação.

A consideração conjunta desses fatores evidencia que a equidade não é juízo aberto, mas operação jurídica estruturada. Sua função não é reduzir a tutela do erário, mas qualificar a responsabilização individual à luz da proporcionalidade, da segurança jurídica e da legitimidade institucional do controle externo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame desenvolvido neste artigo demonstra que a redução equitativa da indenização no âmbito do TCU não representa mera transposição de instituto civilista, mas expressão de amadurecimento do modelo de controle externo. A controvérsia emerge da tensão entre o rigor protetivo da reparação integral e a necessidade de que a responsabilização pessoal reflita a intensidade da conduta individual. Nesse contexto, o parágrafo único do Art. 944 do Código Civil revela-se mecanismo apto a corrigir desproporções extremas, movimento institucionalmente relevante após o Acórdão nº 1.835/2024-Plenário.

A análise das decisões subsequentes, contudo, indica que o avanço dogmático ainda carece de critérios estáveis, pois, embora a jurisprudência tenha reconhecido a admissibilidade do instituto, a heterogeneidade de fundamentos nas decisões subsequentes ao *leading case*, ancoradas em considerações econômicas, ora na participação causal, no contexto fático ou na inexistência de vantagem pessoal, não consolidaram um modelo decisório estável e metodologicamente estruturado. O problema central, portanto, não reside na admissibilidade da equidade, mas na sua integração a um modelo decisório estruturado, capaz de limitar a discricionariedade e assegurar controlabilidade.

Propõe-se, em caráter de discussão e aprimoramento doutrinário e jurisprudencial, que a equidade opere sob balizas normativas claras: preservação da reparação integral como limite estrutural, gradação da culpa como filtro primário e proporcionalidade como critério de modulação, excluídas as hipóteses de dolo. Vetores complementares – como participação causal, contexto decisório e complexidade administrativa – qualificam o juízo sem substituir a análise da culpa.

Sob tais parâmetros, a equidade deixa de representar fator de instabilidade e passa a atuar como técnica de justiça na imputação individual, reforçando a racionalidade, a segurança jurídica e a legitimidade institucional do controle externo. O desafio que se impõe ao TCU consiste, portanto, na consolidação desses critérios, de modo a transformar a abertura jurisprudencial em orientação estável e metodologicamente consistente.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, R. R. de (org.). **IV Jornada de Direito Civil**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2007.

BARBOSA, R. K. **Dano Social decorrente de Corrupção e Improbidade Administrativa**: Teoria Holística da Responsabilidade Civil. 2021. Tese (Doutorado em Direito Civil). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BINENBOJM, G. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Quaestio Iuris,** v. 1, n. 2, Rio de Janeiro, 2005, pp. 27-63. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/11615/9099. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL**.** Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL**.** Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 6.839/2017**. Processo n. 025.922/2014-9. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Bruno Dantas, julgado em 15 de agosto de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/6839%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 368/2018**. Processo n. 024.246/2016-6. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, julgado em 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/368%252F2018/%2520/RELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.391/2018**. Processo n. 007.416/2013-0. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymler, julgado em 17 de outubro de 2018d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2391%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1.835/2024**. Processo n. 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymler, julgado em 4 de setembro de 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1835%252F2024/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1.866/2024**. Processo n. 015.818/2018-7. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymler julgado em 11 de setembro de 2024d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1866%252F2024/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.008/2024**. Processo n. 021.337/2022-5. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Antonio Anastasia, julgado em 25 de setembro de 2024f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2008%252F2024/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.466/2024**. Processo n. 023.301/2015-5. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Antonio Anastasia, julgado em 27 de novembro de 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2466%252F2024/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1.249/2025**. Processo n. 009.160/2017-5. Relator: Ministro Bruno Dantas, Revisor: Ministro Jorge Oliveira: julgado em 4 de junho de 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2696325/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 723/2026**. Processo n. 028.533/2017-8. Relator: Ministro Jorge Oliveira, julgado em 25 de março de 2026. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2717838/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 8 abr. 2026.

GOMES, E. C. da S. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTEIRO FILHO, C. E. do R. Artigo 944 do código civil: o problema da mitigação do princípio da reparação integral. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 63, p. 69-94, 2008.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PEREIRA, C. M. da S. **Responsabilidade Civil**. 9 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PEREIRA, S. R. M. **Erro Grosseiro e Responsabilidade**: uma nova perspectiva para os agentes públicos à luz da Lei nº 13.655/2018 e da jurisprudência do TCU. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

PÜSCHEL, F. P. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 38, jan.-mar. 2024, pp. 201-218.

REINIG, G. H. L; FERREIRA, O. S. A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 53-79, maio/out. 2025.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y FISCALIZACIÓN EN SU DOBLE ASPECTO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL: HACIA UN MARCO DE GOBERNANZA DIFERENCIADO PARA LOS TRIBUNALES DE CUENTAS IBEROAMERICANOS

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND PUBLIC ACCOUNTS OVERSIGHT IN ITS DUAL ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL DIMENSION: TOWARDS A DIFFERENTIATED GOVERNANCE FRAMEWORK FOR IBERO-AMERICAN COURTS OF ACCOUNTS

José Antonio Lemus Pacheco[1]

Resumen: Este artículo propone un marco de gobernanza diferenciado para el uso de la inteligencia artificial (IA) en los Tribunales de Cuentas iberoamericanos que ejercen simultáneamente función de auditoría gubernamental y función jurisdiccional (instituciones que desarrollan la fiscalización en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional). A partir del análisis del derecho comparado, los instrumentos normativos de la OLACEFS, el CLAD e INTOSAI, y la jurisprudencia reciente de Colombia y El Salvador, se argumenta que el doble aspecto de la función fiscalizadora exige estándares diferenciados para cada dimensión, con especial atención al riesgo de contaminación entre la fase de auditoría y la fase jurisdiccional. La Corte de Cuentas de la República de El Salvador se utiliza como caso ilustrativo por su singular configuración constitucional, que permite identificar con precisión los desafíos estructurales comunes a otros sistemas similares de la región.

Palabras clave: inteligencia artificial; fiscalización de doble aspecto; juicio de cuentas; gobernanza algorítmica; tribunales de cuentas.

Abstract: This paper proposes a differentiated governance framework for the use of artificial intelligence (AI) in Ibero-American Courts of Accounts that simultaneously exercise governmental audit and jurisdictional functions —institutions that develop public accounts oversight in its dual administrative and

1 Abogado, Doctor en Derecho Privado y Maestro en Derecho de los Negocios. Actualmente me desempeño como Coordinador General Jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

jurisdictional dimension. Drawing on comparative law analysis, normative instruments from OLACEFS, CLAD and INTOSAI, and recent jurisprudence from Colombia and El Salvador, it is argued that the dual dimension of the oversight function requires differentiated standards for each dimension, with particular attention to the risk of cross-contamination between the audit phase and the jurisdictional phase. The Court of Accounts of the Republic of El Salvador is used as an illustrative case.

Keywords: artificial intelligence; dual-dimension oversight; court of accounts trial; algorithmic governance; courts of accounts.

1 INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) ha dejado de ser una promesa tecnológica para convertirse en un imperativo institucional de primer orden para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). La XXXIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada en Ciudad de Panamá en octubre de 2024, consagró este tránsito al dedicar su Tema Técnico central a la "Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial como herramienta de desarrollo y transformación para las EFS", coordinado por la Auditoría General de la Nación de Argentina (OLACEFS, 2024a). El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (considerado por la OCDE la única institución de control con uso avanzado de IA generativa a nivel mundial mediante su sistema ChatTCU) (TCU, 2024) y la Contraloría General de la República del Perú con su modelo de control concurrente apoyado en analítica de datos (Shack, 2020) ilustran que el paradigma ya está instalado en la región.

Sin embargo, la literatura sobre IA y control externo ha abordado predominantemente los desafíos de las EFS con función auditora pura, soslayando un conjunto de organismos iberoamericanos que presentan una configuración institucional singular: aquellos que ejercen simultáneamente función de auditoría gubernamental y función jurisdiccional de determinación de responsabilidades mediante sentencia. Estas instituciones — en las que la fiscalización se despliega en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional — plantean desafíos cualitativamente distintos y más complejos frente a la adopción de IA, que no han sido suficientemente teorizados en la doctrina especializada.

La pregunta que orienta la presente investigación es la siguiente: ¿Qué marco de gobernanza diferenciado requiere el uso de la IA en los sistemas de fiscalización de doble aspecto, atendiendo a los estándares específicos de cada dimensión institucional y al riesgo de contaminación entre ambas? La tesis central es que el doble aspecto de la función fiscalizadora (auditoría gubernamental y determinación jurisdiccional de responsabilidades) exige un marco normativo de doble nivel: uno aplicable al aspecto de auditoría, regido por estándares de trazabilidad, explicabilidad y supervisión humana; y otro aplicable al aspecto jurisdiccional, anclado en las garantías constitucionales del debido proceso y en el principio de no sustitución de la racionalidad humana. La articulación entre ambos niveles, mediante mecanismos de separación que prevengan la contaminación entre dimensiones, es el elemento más crítico y menos atendido del marco propuesto.

A efectos ilustrativos, el artículo se apoya en la Corte de Cuentas de la República de El Salvador (CCR), cuya configuración constitucional consagrada en los artículos 195 y 196 de la Constitución de la República, permite identificar con precisión los desafíos estructurales comunes a otros sistemas similares de la región. La CCR combina, bajo un mismo ente constitucional, la función de auditoría gubernamental regulada en el Título II de su Ley orgánica y la función jurisdiccional del Juicio de Cuentas regulada en el Título IV, con la particularidad adicional de que el artículo 64 de dicha Ley establece un mecanismo normativo expreso de articulación entre ambas dimensiones: la remisión de los informes de auditoría a las Cámaras de Primera Instancia para el inicio del Juicio de Cuentas. Este mecanismo de articulación es, como se argumentará, el punto de mayor vulnerabilidad y de mayor relevancia para el diseño del marco de gobernanza propuesto.

2 METODOLOGÍA

El artículo adopta un enfoque de investigación cualitativo de tipo propositivo, basado en el análisis normativo-doctrinal y el estudio de derecho comparado. La metodología combina tres técnicas: el análisis sistemático de fuentes normativas primarias de alcance internacional y nacional; el análisis doctrinal de la literatura especializada en control externo, gobernanza de IA y derecho público comparado; y el estudio de caso ilustrativo aplicado a la CCR de El Salvador.

Las fuentes primarias de alcance internacional incluyen el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea AI Act (Reglamento UE 2024/1689, 2024), la Carta Iberoamericana de IA en la Administración Pública del CLAD (2023), la Declaración de Moscú de INTOSAI (2019), y los documentos técnicos de la XXXIII Asamblea General de la OLACEFS (Panamá, 2024). Las fuentes primarias nacionales comprenden la Constitución de la República de El Salvador (1983), la Ley de la CCR (Decreto N.° 438, 1995, reformada en 2016), el Reglamento Orgánico Funcional de la CCR (Decreto N.° 7, 2024), la Ley de Fomento a la IA y Tecnologías de El Salvador (Decreto N.° 234, 2025) y la sentencia 57-2025 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Se incorpora asimismo jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de Colombia (2024 y 2025).

Especialmente relevante para el análisis es la resolución de inadmisibilidad 57-2025 de la Sala de lo Constitucional, pronunciada el 13 de marzo de 2026, que constituye el primer análisis sistemático de la IA generativa por un tribunal superior salvadoreño, con referencia expresa a la LFIAT, instrumentos internacionales y criterios éticos orientadores para el uso de IA en el ámbito jurisdiccional (Sala de lo Constitucional, 2026).

Las limitaciones del estudio derivan de su carácter teórico-propositivo: no se realizó investigación empírica sobre sistemas de IA en operación en EFS con fiscalización de doble aspecto, lo que constituye la principal agenda de investigación futura para la validación del marco propuesto.

3 LOS TRIBUNALES DE CUENTAS ANTE LA IA: NUEVO PARADIGMA, NUEVAS EXIGENCIAS

La adopción de la IA en el control externo no es un cambio cuantitativo que implique más velocidad, más datos, más cobertura, sino cualitativo: altera los supuestos epistémicos sobre los que se construye el control. El modelo clásico descansa en tres supuestos: la temporalidad ex post del control, la selección muestral de las entidades a fiscalizar, y la verificación documental como fundamento de la evidencia auditora.

La IA subvierte los tres: permite el control en tiempo real mediante auditoría continua, la cobertura universal mediante analítica de datos masivos, y la generación de evidencia inferencial a partir de patrones computacionales. Cocentino (2023), en su análisis de los nuevos paradigmas del TCU de Brasil, sostiene que este cambio es disruptivo y no gradual, y exige una reconfiguración de los marcos institucionales y normativos que rigen la actividad de los órganos de control.

En el plano normativo internacional, la convergencia de tres instrumentos de distinto alcance confirma el carácter paradigmático de este cambio. La Declaración de Moscú de INTOSAI (2019) instó a las EFS a incorporar IA y ciencia de datos en su función auditora como condición de su relevancia futura.

El AI Act de la Unión Europea (Reglamento UE 2024/1689, 2024) estableció el primer marco regulatorio vinculante de alcance regional, clasificando como de alto riesgo los sistemas de IA utilizados en la administración de justicia y en procesos administrativos con impacto significativo en derechos individuales. La Carta Iberoamericana de IA en la Administración Pública del CLAD (2023), aprobada por unanimidad de 23 estados en Varadero, Cuba, fijó principios comunes para la adopción ética y responsable de la IA en el sector público iberoamericano (transparencia, equidad, responsabilidad y protección de derechos humanos) con aplicabilidad directa a las EFS de la región.

3.1 EXPERIENCIAS REGIONALES: AVANCES Y TENSIONES

El TCU de Brasil representa el caso más avanzado de adopción de IA en el control externo iberoamericano. Lanzado en febrero de 2023, el ChatTCU es un asistente virtual de IA generativa de uso interno que integra jurisprudencia, sistemas administrativos y conocimiento institucional, reconocido por la OCDE como la única institución de control con uso avanzado de IA generativa a nivel mundial (TCU, 2024; Silva; Santos, 2024). La Contraloría General de la República del Perú ha desarrollado el modelo de control concurrente apoyado en analítica de datos, descrito por Shack (2020) como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del control gubernamental. La OLACEFS formalizó en 2025 el OLASIS — Sistema de Información Sostenible de la OLACEFS — confirmando que la IA ha pasado de ser tema de debate a realidad operativa en la agenda regional (OLACEFS, 2025).

En el plano de los sistemas judiciales, la experiencia comparada latinoamericana muestra avances concretos que preceden al debate normativo.

En México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desarrolló sistemas expertos de apoyo a la decisión judicial en materia de derechos humanos (Justiniano), alimentos (Expertius) y derecho familiar (SIES).

En Colombia, la Corte Constitucional implementó en 2020 el sistema Pretoria para la selección y categorización automatizada de acciones de tutela y la Fiscalía General desarrolló el sistema PRISMA para la evaluación del perfil de riesgo de reincidencia.

En Argentina, el sistema PROMETEA (implementado por el Ministerio Público Fiscal de Buenos Aires) demostró reducciones en los tiempos de procesamiento de actos administrativos y mejoras de productividad en distintas categorías de casos judiciales (López Vega *et al*., s. f.).

En El Salvador, el sistema de gestión de expedientes del Órgano Judicial opera con funcionalidades de distribución algorítmica por complejidad, módulo de votación de sentencias exclusivo para magistrados, reportes estadísticos en tiempo real y alertas de control de plazos procesales, lo que sitúa al país en una posición de base técnica relevante para la adopción de herramientas más avanzadas.

Criado et al. (2024) identifican que los principales déficits de la región no residen en la visión estratégica sino en la implementación: ausencia de marcos de responsabilidad claros, escasa atención a los sesgos algorítmicos y falta de supervisión institucional sobre los sistemas desplegados. Filgueiras (2023) refuerza este diagnóstico al concluir que la mayoría de las estrategias nacionales de IA en América Latina adoptan enfoques de fomento más que de regulación, priorizando la innovación sobre la gestión de riesgos. Estos déficits son especialmente graves cuando los sistemas de IA operan en contextos de determinación de responsabilidades individuales.

3.2 EL RIESGO JURISPRUDENCIAL: LA IA EN PROCESOS DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES

La jurisprudencia comparada ha comenzado a delinear los límites constitucionales del uso de IA en procesos jurisdiccionales. La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-323 de 2024, estableció el principio de no sustitución de la racionalidad humana: los sistemas de IA pueden utilizarse como apoyo en la gestión documental y en tareas auxiliares, pero no pueden sustituir la valoración de la prueba ni la toma de decisiones jurisdiccionales. La supervisión humana efectiva y la transparencia sobre el uso de IA son condiciones sine qua non para la validez constitucional de los procesos en que se utilicen (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Un precedente de consecuencias directas para el control externo fue establecido por la Corte Suprema de Justicia de Colombia en 2025, cuando anuló un fallo judicial porque el tribunal de instancia había incorporado jurisprudencia inexistente generada por un sistema de IA — fenómeno conocido como alucinación de los modelos de lenguaje. La Sala de Casación Civil determinó que las citas no correspondían al sentido ni literalidad del contenido original (Corte Suprema

de Justicia de Colombia, 2025), ilustrando un riesgo concreto y ya materializado para cualquier proceso jurisdiccional que adopte IA sin los debidos mecanismos de supervisión y verificación, incluyendo los juicios de cuentas.

En El Salvador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia 57-2025 de fecha 13 de marzo de 2026, emitió el primer precedente nacional sobre el uso de IA generativa en el ámbito jurisdiccional. Al detectar que los demandantes habían empleado una herramienta de IA generativa sin control humano posterior ni declaración expresa, la Sala desarrolló un extenso análisis doctrinal sobre los riesgos y límites del uso de IA en los procesos constitucionales, sistematizó doce criterios orientadores (transparencia, responsabilidad, privacidad, no sustitución de la racionalidad humana, seriedad y verificación, prevención de riesgos, igualdad y equidad, control humano, regulación ética, adecuación a buenas prácticas, seguimiento continuo e idoneidad) y declaró expresamente que el uso de IA generativa es admisible en procesos constitucionales siempre que se realice conforme a los principios éticos y normativos desarrollados en la resolución (Sala de lo Constitucional, 2026).

La sentencia 57-2025 fundamenta además su análisis en la Ley de Fomento a la Inteligencia Artificial y Tecnologías de El Salvador (LFIAT, 2025), que define los sistemas de IA como “sistemas o modelos capaces de realizar tareas que generalmente requieren de inteligencia humana” (art. 4, literal a), y establece que en todas las actividades en que se emplee la IA deben respetarse los principios de equidad, transparencia, responsabilidad, consentimiento informado, minimización de datos, inclusión y no discriminación (art. 5). Estos principios legales refuerzan el fundamento normativo local del marco de gobernanza propuesto y son directamente aplicables a las Cámaras del Juicio de Cuentas.

4 LA FISCALIZACIÓN EN SU DOBLE ASPECTO COMO VARIABLE DETERMINANTE: EL CASO ILUSTRATIVO DE LA CCR DE EL SALVADOR

Un subconjunto relevante de los sistemas de control externo iberoamericanos concentra en un mismo ente constitucional la función de auditoría gubernamental y la función jurisdiccional de determinación de responsabilidades. La Corte de Cuentas de la República de El Salvador, el Tribunal de Cuentas de Uruguay, la Contraloría General de la República de Venezuela y el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras presentan esta configuración de fiscalización con doble aspecto en distintos grados. El doble aspecto no es meramente organizativo: implica la coexistencia, bajo un mismo ente, de dos regímenes jurídicos sustancialmente distintos en términos de garantías, estándares probatorios y límites constitucionales.

Esta característica tiene consecuencias directas para la adopción de IA que no se presentan en los sistemas de función auditora pura. En el sistema de función de auditoría pura, los informes de auditoría son el producto final del control externo: su calidad técnica es importante pero su validez jurídica no depende de estándares

jurisdiccionales. En el sistema de fiscalización de doble aspecto, los informes de auditoría son el insumo de un proceso jurisdiccional posterior que determina responsabilidades con efectos propios de una sentencia. Esta diferencia estructural transforma cualitativamente los requisitos aplicables a cualquier herramienta de IA utilizada en el aspecto de auditoría.

4.1 LA CCR DE EL SALVADOR COMO CASO ILUSTRATIVO

La CCR de El Salvador ilustra con especial claridad los desafíos de los sistemas de fiscalización de doble aspecto porque su Ley orgánica contiene un mecanismo normativo expreso de articulación entre ambas dimensiones: el artículo 64 establece que los informes de auditoría con hallazgos u observaciones se remitirán a la Unidad de Recepción y Distribución de Informes de Auditoría, cuyas funciones han sido asumidas por la Coordinación General Jurisdiccional conforme al artículo 39 del Reglamento Orgánico Funcional de la CCR, distribuyéndolos entre las Cámaras de Primera Instancia para el inicio del Juicio de Cuentas. Este mecanismo permite identificar con exactitud el punto de articulación entre el aspecto de auditoría y el aspecto jurisdiccional, que es precisamente donde el riesgo de contaminación por IA es más agudo.

La CCR ejerce la función de auditoría gubernamental conforme al Título II de la Ley de la Corte de Cuentas de la República (Decreto n.° 438, 1995), que comprende auditorías externas financieras y operacionales, evaluación del control interno, formulación de recomendaciones y determinación de hallazgos. El artículo 4 de la misma Ley faculta a la Corte para actuar preventivamente mediante recomendaciones tendientes a evitar el cometimiento de irregularidades; la IA operaría, en esta dimensión, como el instrumento que haría efectiva esa potestad preventiva a escala sistémica. La función jurisdiccional, regulada en el Título IV bajo el rótulo del Juicio de Cuentas, implica el conocimiento y juzgamiento de las operaciones administrativas y financieras del sector público, con determinación de responsabilidades patrimoniales y administrativas mediante sentencia.

El artículo 65 de la Ley consagra la independencia funcional de jueces y magistrados, sometidos únicamente a la Constitución y las leyes, garantía reafirmada por la Sala de lo Constitucional en sus sentencias de 2015 y 2026. Esta garantía de independencia adquiere nueva dimensión a la luz de la resolución 57-2025, que estableció que el uso de IA generativa en el ámbito jurisdiccional debe respetar el principio de no sustitución de la racionalidad humana como condición de validez constitucional de los procesos, y que la LFIAT —aplicable a todas las personas naturales y jurídicas en el territorio salvadoreño, incluidas las instituciones del Estado— exige transparencia, responsabilidad y supervisión humana efectiva en todo despliegue de sistemas de IA (Sala de lo Constitucional, 2026). Estos estándares son directamente trasladables al Juicio de Cuentas habida cuenta de las garantías análogas que rigen ambos procesos.

4.2 EL PUNTO DE ARTICULACIÓN CRÍTICO Y EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN

El artículo 64 de la Ley CCR es, desde la perspectiva de la gobernanza de IA, el punto de mayor sensibilidad del sistema. Cuando un hallazgo de auditoría es generado con apoyo de un sistema de IA y ese hallazgo activa el Juicio de Cuentas, la validez constitucional de todo el proceso jurisdiccional posterior depende de la calidad, trazabilidad y explicabilidad del análisis computacional original. Si el sistema de IA incurrió en sesgos, errores de inferencia o — en el caso más grave — generó información ficticia mediante el fenómeno de alucinación documentado por la Corte Suprema colombiana en 2025, la contaminación se propaga desde el informe de auditoría hasta la sentencia, comprometiendo el derecho de defensa y la presunción de corrección consagrada en el artículo 52 de la Ley CCR.

Este riesgo de contaminación entre los dos aspectos de la función fiscalizadora es estructuralmente más agudo que en los sistemas de función auditora pura, precisamente porque la norma establece un canal de comunicación directa entre el informe de auditoría y el proceso jurisdiccional. La ausencia de mecanismos de separación que filtren, verifiquen y certifiquen los componentes computacionales de los hallazgos antes de su ingreso al expediente jurisdiccional es la principal vulnerabilidad que el marco de gobernanza propuesto busca atender.

5 MARCO DE GOBERNANZA DIFERENCIADO PARA SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN DE DOBLE ASPECTO

El marco de gobernanza que se propone parte de tres premisas. Primera: la IA es una herramienta legítima y valiosa en el control externo, y su adopción responsable debe ser promovida conforme a los lineamientos del Plan Estratégico OLACEFS 2023-2028 y la Carta Iberoamericana del CLAD. Segunda: los sistemas de fiscalización de doble aspecto no pueden regirse por los mismos estándares que los sistemas de función auditora pura, dado que el aspecto jurisdiccional impone exigencias constitucionales que no son graduables ni disponibles por la regulación secundaria. Tercera: el punto de articulación entre ambas dimensiones — el mecanismo de remisión de informes de auditoría al proceso jurisdiccional — es el elemento más crítico del marco y requiere una regulación específica y autónoma.

5.1 NIVEL I: PRINCIPIOS PARA EL ASPECTO DE AUDITORÍA

En la dimensión de auditoría gubernamental, el marco propone cuatro principios rectores derivados del AI Act europeo (Reglamento UE 2024/1689, 2024) y adaptados al contexto iberoamericano de las EFS. El primero es el principio de trazabilidad y reproducibilidad: todo hallazgo de auditoría generado con apoyo de sistemas de IA debe poder ser reproducido y verificado independientemente del sistema que lo generó. El auditor humano debe ser capaz de explicar el proceso

analítico que condujo al hallazgo en términos comprensibles para los auditados y, eventualmente, para los jueces que conocerán el caso. Este principio es coherente con el requisito de motivación de los informes de auditoría establecido en el artículo 47 de la Ley CCR y con las Políticas Internas y Normas de Auditoría Gubernamental.

El segundo es el principio de supervisión humana efectiva: los sistemas de IA deben operar como herramientas auxiliares bajo la dirección y responsabilidad del auditor gubernamental, quien mantiene la responsabilidad profesional y legal sobre los hallazgos reportados. El tercero es el principio de gestión de sesgos algorítmicos: los sistemas de IA utilizados en auditoría deben ser sometidos a evaluaciones periódicas de sesgo, particularmente respecto a la distribución sectorial y geográfica de los hallazgos generados. El cuarto es el principio de proporcionalidad en el uso de datos: el procesamiento masivo de información financiera y de gestión de servidores públicos debe limitarse a lo estrictamente necesario para la finalidad auditora, con las salvaguardas de protección de datos personales que los ordenamientos nacionales establezcan.

5.2 NIVEL II: PRINCIPIOS PARA EL ASPECTO JURISDICCIONAL

En el aspecto jurisdiccional, los principios aplicables son de mayor exigencia constitucional. El primero es el principio de no sustitución de la racionalidad humana, derivado directamente de la Sentencia T-323/2024 de la Corte Constitucional de Colombia y reforzado por la sentencia 57-2025 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador. En el Juicio de Cuentas, la valoración de la prueba y la toma de la decisión jurisdiccional sobre la responsabilidad del servidor público son actos de autoridad que exigen la intervención personal e indelegable del juez. Los sistemas de IA pueden apoyar la gestión documental, la identificación de precedentes y la verificación de datos, pero no pueden sustituir el razonamiento judicial en ninguna de sus etapas.

El segundo es el principio de transparencia procesal activa: las partes en el Juicio de Cuentas tienen derecho a conocer qué herramientas de IA fueron utilizadas en la generación de los hallazgos que fundamentan los reparos que se les formulan, y a contradecir metodológicamente los análisis computacionales que los sustentan. Este principio es una derivación directa del derecho de defensa y del principio contradictorio que rigen el Juicio de Cuentas conforme al artículo 68 de la Ley CCR. La resolución 57-2025 refuerza este principio al señalar que la omisión de declarar el uso de IA generativa en un escrito procesal riñe con los principios de transparencia y explicabilidad, estableciendo que la transparencia sobre el uso de IA es ya una obligación exigible en el ordenamiento salvadoreño (Sala de lo Constitucional, 2026).

El tercero es el principio de motivación explícita sobre el uso de IA: las resoluciones y sentencias de las Cámaras de Primera Instancia y de la Cámara de Segunda Instancia deben identificar explícitamente, en sus considerandos, si algún hallazgo del informe de auditoría fue generado con apoyo de sistemas de IA, y deben pronunciarse sobre la validez de esos hallazgos con independencia del proceso computacional que los produjo. El cuarto es el principio de verificación independiente de hallazgos computacionales: antes del ingreso de un informe de

auditoría al proceso jurisdiccional, los hallazgos generados con apoyo de IA deben ser verificados por el auditor humano responsable mediante métodos independientes del sistema que los generó, quedando documentada la verificación en el expediente.

5.3 NIVEL III: MECANISMO DE SEPARACIÓN ENTRE ASPECTOS

El elemento más novedoso del marco propuesto es la regulación del punto de articulación entre el aspecto de auditoría y el aspecto jurisdiccional: el mecanismo de remisión del informe de auditoría al proceso jurisdiccional. Se propone un protocolo de certificación de componentes computacionales, cuya función es garantizar que los hallazgos que ingresan al expediente del Juicio de Cuentas han superado los estándares del Nivel I antes de ser sometidos a los estándares del Nivel II.

Este protocolo operaría en tres momentos. Primero, al momento de la emisión del informe de auditoría, el auditor responsable debe certificar mediante declaración fundamentada: qué herramientas de IA fueron utilizadas, en qué etapas del proceso, y qué mecanismos de verificación humana se aplicaron sobre los resultados computacionales. Segundo, al momento de la notificación del informe a los auditados, la certificación debe ser comunicada junto con los hallazgos, a efectos del ejercicio del derecho de contradicción. Tercero, al momento de la remisión del informe a las Cámaras de Primera Instancia conforme al artículo 64 de la Ley CCR, la certificación debe incorporarse al expediente como pieza documental autónoma, sujeta a valoración jurisdiccional independiente.

5.4 APLICABILIDAD A OTROS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN DE DOBLE ASPECTO EN LA REGIÓN

El marco propuesto es aplicable, con las adaptaciones normativas que cada ordenamiento requiera, a cualquier sistema de fiscalización de doble aspecto en la región iberoamericana. Su premisa central — que el doble aspecto de la función fiscalizadora exige estándares diferenciados para cada dimensión y un mecanismo regulado de separación entre ellas — es independiente del diseño institucional específico de cada Tribunal de Cuentas. Los sistemas que, como la CCR de El Salvador, cuentan con una norma expresa de articulación entre la fase de auditoría y la fase jurisdiccional tienen una ventaja: el punto de intervención normativa está identificado con precisión. Los sistemas que carecen de esa norma expresa deben desarrollar protocolos internos que cumplan la misma función.

La CTIC-OLACEFS podría liderar la elaboración de una guía metodológica específica para EFS con función jurisdiccional que sistematice los tres niveles del marco propuesto y los traduzca en criterios operativos verificables, siguiendo el modelo del diagnóstico sobre digitalización de EFS presentado en la Asamblea de Panamá 2024 (OLACEFS, 2024b). Esta guía tendría un valor normativo análogo al de los documentos técnicos de INTOSAI y contribuiría a cerrar la brecha entre la agenda de IA de la OLACEFS y las necesidades específicas de los sistemas de fiscalización de doble aspecto.

6 CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo ha argumentado que la adopción de la inteligencia artificial en los sistemas de control externo que despliegan la fiscalización en su doble aspecto — administrativo mediante la auditoría gubernamental y jurisdiccional mediante el juicio de cuentas — plantea desafíos cualitativamente distintos de los que enfrenta cualquier EFS con función auditora pura. El doble aspecto de la función fiscalizadora genera dos regímenes jurídicos coexistentes bajo un mismo ente institucional, con estándares, garantías y límites constitucionales propios, y el punto de articulación entre ambos regímenes es el elemento más crítico y menos atendido por la doctrina y la práctica institucional en materia de gobernanza de IA.

El marco de gobernanza diferenciado propuesto organiza esa complejidad en tres niveles: principios para el aspecto de auditoría, principios para el aspecto jurisdiccional, y un mecanismo de separación y certificación aplicable al punto de articulación entre ambas dimensiones. Los cuatro principios del Nivel I — trazabilidad, supervisión humana, gestión de sesgos y proporcionalidad — son compatibles con los estándares del AI Act europeo y de la Carta Iberoamericana del CLAD. Los cuatro principios del Nivel II — no sustitución de la racionalidad humana, transparencia procesal activa, motivación explícita y verificación independiente — están anclados en las garantías constitucionales del debido proceso y en la jurisprudencia reciente de Colombia y El Salvador. El protocolo de certificación del Nivel III es el aporte más original del marco, pues atiende un riesgo estructural — la contaminación entre los dos aspectos de la función fiscalizadora — que no existe en los sistemas de función pura y que los marcos normativos vigentes no han abordado.

El caso ilustrativo de la CCR de El Salvador permite verificar la aplicabilidad del marco propuesto en un sistema con configuración constitucional de fiscalización de doble aspecto y con un mecanismo normativo expreso de articulación entre ambas dimensiones — el artículo 64 de su Ley orgánica —, lo que facilita la identificación del punto de intervención normativa. A ello se suma un primer hito jurisprudencial de relevancia: la Sala de lo Constitucional, en la resolución 57-2025 de marzo de 2026, sentó los doce criterios orientadores para el uso ético de la IA generativa en la administración de justicia salvadoreña, confirmando que el ordenamiento nacional ha comenzado a producir estándares propios que convergen con los marcos internacionales aquí analizados.

El presente artículo tiene carácter estrictamente teórico-propositivo. Las políticas que sean implementadas por distintos Tribunales de Cuentas ante la adopción de IA permitirán refinar y eventualmente operacionalizar los principios y mecanismos aquí propuestos. La OLACEFS, el CLAD y la comunidad académica especializada en control externo tienen en esta agenda una oportunidad de contribución significativa al debate que la Asamblea de Panamá 2024 abrió y que la región aún no ha cerrado.

REFERENCIAS

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Ley de la Corte de Cuentas de la República. Decreto n.° 438. **Diario Oficial n.° 176**, Tomo n.° 328, del 25 de septiembre de 1995. Con reformas mediante D.L. n.° 548. **Diario Oficial n.° 233**, Tomo n.° 413, del 14 de diciembre de 2016.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Ley de Fomento a la Inteligencia Artificial y Tecnologías. Decreto Legislativo n.° 234. **Diario Oficial n.° 43**, Tomo n.° 446, del 3 de marzo de 2025.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **PROMETEA**: transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial. Washington: BID, 2020.

CLAD. **Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública**. Aprobada en la LIII Reunión del Consejo Directivo del CLAD, Varadero: Cuba, 20 de noviembre de 2023.

COCENTINO, N. N. **Os novos paradigmas de atuação do Tribunal de Contas da União e o controle sobre as agências reguladoras**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Pernambuco, 2023.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. **Diario Oficial n.° 234**, Tomo n.° 281, del 16 de diciembre de 1983.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Sentencia T-323 de 2024**. Sala Segunda de Revisión. Bogotá, 2 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-323-24.htm.

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. Reglamento Orgánico Funcional. Decreto n.° 7. **Diario Oficial n.° 189**, Tomo n.° 445, del 4 de octubre de 2024.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA. Auto de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. Nulidad de fallo por incorporación de jurisprudencia inexistente generada por inteligencia artificial. Bogotá, 2025.

CRIADO, J. I.; JIMÉNEZ CID, C.; ALCAIDE MUÑOZ, L. Inteligencia Artificial en el Sector Público latinoamericano. Estudio Comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 88, p. 116-143, 2024. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a5.

FILGUEIRAS, F. **Designing artificial intelligence policy**: Comparing design spaces in Latin America. Latin American Policy, v. 14, n. 1, p. 5-21, 2023. https://doi.org/10.1111/lamp.12282.

INTOSAI. Declaración de Moscú. XXIII **Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores**. Moscú: INTOSAI, 2019.

JORDÃO, E.; PALMA, J. El Tribunal de Cuentas de la Unión brasilero: una institución muy peculiar. **International Journal of Constitutional Law**, v. 20, n. 4, p. 1498-1510, 2022. https://doi.org/10.1093/icon/moac118.

LÓPEZ VEGA, J. E.; BECERRA, V.; GUZMÁN, M. de los Á.; LANDAZURI SANDOVAL, J. K. **Inteligencia artificial en la emisión de sentencias judiciales**: pros y contras. [Presentación académica]. Recuperado del archivo institucional de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

OLACEFS. **Plan Estratégico OLACEFS 2023-2028**. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2023.

OLACEFS. **XXXIII Asamblea General Ordinaria 2024** – Panamá. Tema Técnico 1: Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial como herramienta de desarrollo y transformación para las EFS. Panamá, 2024a. Disponible en: https://olacefs.com/xxxiii-asamblea-general-ordinaria-2024-panama/.

OLACEFS. Colaboraciones Tema Técnico 1. Contribución de la Contraloría General de la República del Paraguay. **XXXIII Asamblea General Ordinaria**. Ciudad de Panamá, 2024b.

OLACEFS. Lanzamiento del Sistema de Información Sostenible OLASIS. **XXXIV Asamblea General**, 2025. Disponible en: https://x.com/OLACEFS_oficial/status/1994096152052957233.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR. **Sentencia n.° 263-2014**. Independencia e imparcialidad de órganos jurisdiccionales de contraloría. San Salvador, 2015. Disponible en: https://sv.vlex.com/vid/593747342.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR. **Resolución de inadmisibilidad 57-2025**. Proceso de inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones. San Salvador, 13 de marzo de 2026.

SHACK, N. **El modelo de control concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del control gubernamental en el Perú**. Lima: Contraloría General de la República del Perú / OLACEFS, 2020.

SILVA, E. H. M.; SANTOS, E. M. F. ChatTCU: Inteligência Artificial como assistente do auditor. **Revista do Tribunal de Contas da União**, jan.-jun. 2024. Disponible en: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/2114/1966/.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU é única instituição com uso avançado de inteligência artificial generativa, segundo a OCDE. Portal TCU, 2024. Disponible

en: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-unica-instituicao-com-uso-avancado-de-inteligencia-artificial-generativa-segundo-a-ocde.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 (AI Act). **Diario Oficial de la Unión Europea**. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401689.

A PRESENÇA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA MUNDIAL: TENDÊNCIAS E TEMÁTICAS POR MEIO DE ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

THE PRESENCE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN GLOBAL SCIENTIFIC PRODUCTION: TRENDS AND THEMATIC PATTERNS IN A BIBLIOMETRIC ANALYSIS

José Victor Machado Nascimento[1]

Resumo: Este artigo examina a inserção das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) na produção científica internacional, com o objetivo de identificar sua evolução, configuração temática e base intelectual. Para tanto, realizou-se análise bibliométrica na base Scopus, contemplando 421 documentos publicados entre 1980 e 2026, a partir de estratégia de busca estruturada com os nomes oficiais das instituições filiadas à INTOSAI. A classificação temática dos artigos foi conduzida com apoio de modelo de linguagem de grande escala, complementada por revisão manual. Os resultados evidenciam expansão da produção a partir de 2019, concentração geográfica em países anglófonos e europeus, e destaque do Brasil no cenário internacional. O estudo sistematiza a evolução da literatura e identifica como frentes temáticas emergentes: a sustentabilidade, as contratações públicas e a digitalização.

Palavras-chave: Entidades Fiscalizadoras Superiores; bibliometria; controle externo; accountability; auditoria pública.

Abstract: This paper examines the presence of Supreme Audit Institutions (SAIs) in international scientific production, with the objective of identifying their evolution, thematic configuration, and intellectual foundation. To this end, a bibliometric analysis was conducted in the Scopus database, covering 421 documents published between 1980 and 2026, based on a search strategy structured around the official names of the institutions affiliated with INTOSAI. The thematic classification of the articles was carried out with the support of a large language model, complemented by manual review. The results show an expansion of production from 2019 onward, a geographical concentration in Anglophone and European countries, and Brazil's prominence in the international scenario. The study systematizes the evolution of the literature and identifies sustainability, public procurement, and digitalization as emerging thematic fronts**.**

Keywords: Supreme Audit Institutions; bibliometrics; external control; accountability; public auditing.

1 Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), graduado em Engenharia pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), pós-graduado em Auditoria Fiscal e mestrando em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Goiás.

1 INTRODUÇÃO

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são instituições de Estado que exercem a supervisão externa independente sobre a gestão e o uso dos recursos públicos (INTOSAI, 2022). Em uma democracia, estruturas são criadas e representantes eleitos são empoderados para implementar a vontade do povo e agir em seu nome por meio dos órgãos legislativos e executivos. Entretanto, existe o risco de que o poder e os recursos sejam mal administrados ou mal utilizados, levando à erosão da confiança, que pode minar a essência do sistema democrático (Instituto Rui Barbosa, 2015). Um componente essencial para mitigar esse risco é uma EFS independente, efetiva e confiável, para fiscalizar a gestão e o uso dos recursos públicos, em consonância com o espírito da Declaração de Lima (Instituto Rui Barbosa, 2015).

Diante da abrangência de atuação das EFS e da diversidade de temáticas que podem ser objeto de suas atividades de controle (Instituto Rui Barbosa, 2021a), torna-se relevante compreender quais são as tendências e os focos de interesse que a comunidade científica tem associado a essas instituições ao longo do tempo. A academia científica que compõe uma determinada área do conhecimento pode fazer uso de técnicas quantitativas para elaborar indicadores que traduzam a sua produtividade e comunicação, os quais podem ser utilizados como planejamento, além de gerir e avaliar as áreas de ciência e tecnologia em que atuam (Guedes; Borschiver, 2025). Por meio dessas análises, é possível mapear a evolução de um campo de estudo, identificar os principais pesquisadores e suas contribuições, determinar quais tópicos são mais explorados e compreender como as ideias e o conhecimento se espalham ao longo do tempo (Araújo, 2006). Conhecer esse panorama pode ainda orientar pesquisadores, gestores e os próprios órgãos de controle na identificação de lacunas, no fortalecimento de agendas de pesquisa e no aprimoramento das práticas de fiscalização. É nesse contexto que se insere o presente estudo, que busca mapear as tendências e temáticas presentes na produção científica mundial que faz referência às EFS.

Para isso, adotou-se a análise bibliométrica como abordagem metodológica. A bibliometria é uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica (Guedes; Borschiver, 2025). Diferentemente de uma revisão narrativa de caráter mais descritivo, a análise bibliométrica utiliza técnicas quantitativas para mensurar o impacto de publicações científicas, examinando aspectos como o volume de publicações, as redes de coautoria, a relevância de periódicos e as citações ao longo do tempo (Soares; Picolli; Casagrande, 2018). A bibliometria também é útil para auxiliar na tomada de decisões estratégicas em instituições acadêmicas, governamentais e empresariais (Araújo, 2006), sendo, portanto, uma ferramenta particularmente adequada para estudos de mapeamento do conhecimento em campos amplos e multitemáticos, como é o caso da literatura que envolve as EFS , pois permite revelar, de forma sistemática e replicável, quais são as áreas do conhecimento que mais dialogam com essas instituições na produção acadêmica internacional.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A atuação das EFS vai além da verificação formal de contas (Instituto Rui Barbosa, 2021a). A auditoria do setor público pelas EFS tem um impacto positivo sobre a confiança na sociedade, uma vez que foca a atenção dos gestores de recursos públicos na forma adequada de aplicação destes, sustentando os mecanismos de *accountability* e levando a melhores decisões (Instituto Rui Barbosa, 2015). Assim, as EFS promovem a eficiência, a *accountability*, a efetividade e a transparência da administração pública, constituindo um componente essencial em um sistema democrático em que *accountability*, transparência e integridade são partes indispensáveis (Instituto Rui Barbosa, 2015).

No plano internacional, as EFS se articulam por meio da INTOSAI – Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores. Fundada em 1953, durante o primeiro Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizado em Cuba, a organização cresceu significativamente e, hoje, reúne 195 EFS, além de cinco membros associados e dois membros afiliados (Intosai; Incosai, Datas históricas do TCU, 2025). A relevância global das EFS foi reconhecida formalmente pela primeira vez na Declaração de Lima, endossada em 1977 durante a IX Assembleia Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que estabeleceu os princípios da auditoria independente do setor público e ressaltou a necessidade de cada país ter uma instituição superior de controle cuja independência fosse garantida por lei (OISC/CPLP, 2016). Em 2007, a Declaração do México, atualmente conhecida como INTOSAI-P10, expandiu esses princípios, reforçando os requisitos de independência das EFS em todo o mundo (INTOSAI, 2007).

As EFS atuam por meio de diferentes modalidades de auditoria, cada uma voltada a um objeto e a finalidades específicos, sendo que os três tipos reconhecidos internacionalmente pelas normas da INTOSAI são: a auditoria financeira, a auditoria operacional e a auditoria de conformidade (INTOSAI, 2022). A auditoria financeira envolve determinar, por meio da coleta de evidência de auditoria, se as informações financeiras de uma entidade são apresentadas em suas demonstrações contábeis de acordo com a estrutura de relatório financeiro e regulatória aplicável (Instituto Rui Barbosa, 2023). A auditoria de conformidade, por sua vez, é uma avaliação independente sobre a conformidade de determinado assunto com as normas identificadas como critérios, incluindo regras, leis, regulamentos, políticas e princípios gerais que regem a boa gestão financeira do setor público (Instituto Rui Barbosa, 2021b). Já a auditoria operacional consiste no 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 (Instituto Rui Barbosa, 2021c).

É especialmente a auditoria operacional que expande o leque temático das EFS. Diferentemente dos outros tipos de auditoria, o objeto da auditoria operacional não precisa estar limitado a programas, entidades ou fundos, podendo incluir atividades com seus produtos, resultados e impactos, bem como situações existentes, incluindo causas e consequências, como prestação de serviços pelas

partes responsáveis ou os efeitos da política e da regulação do governo sobre a administração, as partes interessadas, os cidadãos e a sociedade (Instituto Rui Barbosa, 2021c). Em geral, as auditorias operacionais oferecem benefícios, como a identificação de desperdícios e ineficiências na prestação de serviços públicos, as oportunidades para maximizar o retorno do investimento, os riscos para a consecução dos objetivos de políticas públicas, e as questões de interesse social e econômico para os cidadãos (INTOSAI, 2022).

Esse leque se amplia ainda mais com a avaliação de políticas públicas, modalidade que amplia o escopo de atuação das EFS para além do controle de recursos e da conformidade legal (Instituto Rui Barbosa, 2020). A NBASP 9020 define a avaliação de política pública como um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política, analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, medindo seu desempenho de modo a avaliar sua utilidade, bem como a sua relevância. Enquanto a auditoria operacional foca nos princípios de economicidade, eficiência e efetividade, a avaliação de políticas públicas avança sobre a política pública em si, examinando se ela foi vantajosa, levando em consideração seus efeitos diretos e indiretos, inclusive os não intencionais, e as necessidades a que pretendia atender (Instituto Rui Barbosa, 2021c). Dessa forma, as EFS passam a atuar como produtoras de conhecimento sobre o funcionamento e os resultados das políticas governamentais, abarcando uma gama ampla de temáticas de relevância social (Instituto Rui Barbosa, 2015).

3 METODOLOGIA

O presente estudo adota a bibliometria como método central de investigação, abordagem consolidada para o mapeamento sistemático da produção científica em um campo de conhecimento, permitindo identificar padrões de crescimento, estruturas intelectuais, redes de colaboração e tendências temáticas a partir de grandes volumes de literatura acadêmica (Donthu *et al*., 2021).

A base de dados utilizada foi a Scopus, escolhida por sua ampla cobertura multidisciplinar e pela qualidade dos metadados disponíveis para análise bibliométrica (Baas *et al*., 2020). A estratégia de busca foi construída a partir do levantamento exaustivo dos nomes oficiais de todas as EFS listadas pela INTOSAI, resultando em uma *string* de busca composta por mais de 100 denominações institucionais, pesquisada nos campos de título, resumo e palavras-chave. A busca foi realizada sem restrição de período temporal, de forma a capturar toda a produção histórica disponível na base.

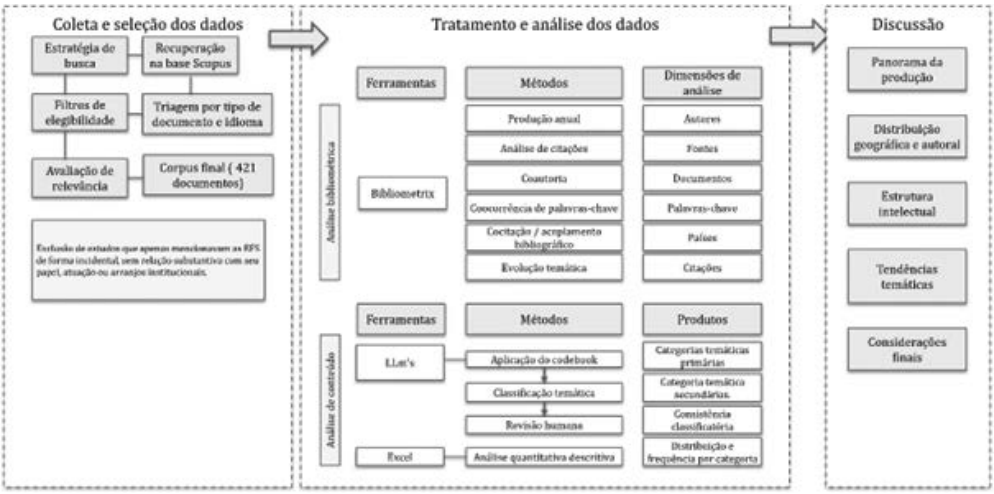
O processo de seleção seguiu etapas sequenciais de triagem. A busca inicial retornou 1.985 registros. Foram removidos 220 documentos em idioma diferente do inglês, resultando em 1.765 registros para triagem. Em seguida, foram excluídos 480 documentos por tipo de publicação incompatível com os objetivos do estudo, incluindo: capítulos de livro (293); livros (84); notas (46); *short surveys* (41); editoriais (12); erratas (3); e cartas (1), totalizando 1.285 publicações elegíveis para avaliação de conteúdo. Destas, 79 foram retiradas por indisponibilidade de

informações suficientes para análise, resultando em 1.206 publicações avaliadas quanto à elegibilidade temática. Foram excluídas 785 publicações que apenas mencionavam as EFS de forma incidental, sem abordar de maneira substantiva seu papel, atuação ou arranjos institucionais. O *corpus* final é composto por 421 documentos, que constituem a base desta análise.

Para além das análises bibliométricas padrão, os documentos foram submetidos a um processo de classificação temática com o objetivo de identificar as categorias de pesquisa predominantes no campo. A classificação foi realizada em duas etapas. Na primeira, foi desenvolvido um *codebook* específico para o domínio do controle externo, definindo categorias primárias e secundárias com critérios explícitos de atribuição. Na segunda, os títulos e resumos dos artigos foram submetidos em lote a um modelo de linguagem de grande escala para classificação semântica automatizada. Os artigos cujo grau de confiança retornado pelo modelo foi considerado baixo foram revisados manualmente, garantindo maior precisão na atribuição das categorias.

Os metadados recuperados da Scopus foram processados no *software* Biblioshiny, interface do pacote bibliometrix, desenvolvido para o ambiente R, amplamente utilizado em estudos bibliométricos. Por meio dessa ferramenta, foram conduzidas análises de produção científica ao longo do tempo, impacto por citações, distribuição geográfica e autoral, redes de cocitação e análise de palavras-chave, incluindo a análise de tendência de termos e a construção do mapa temático do campo.

Figura 1 – Metodologia aplicada



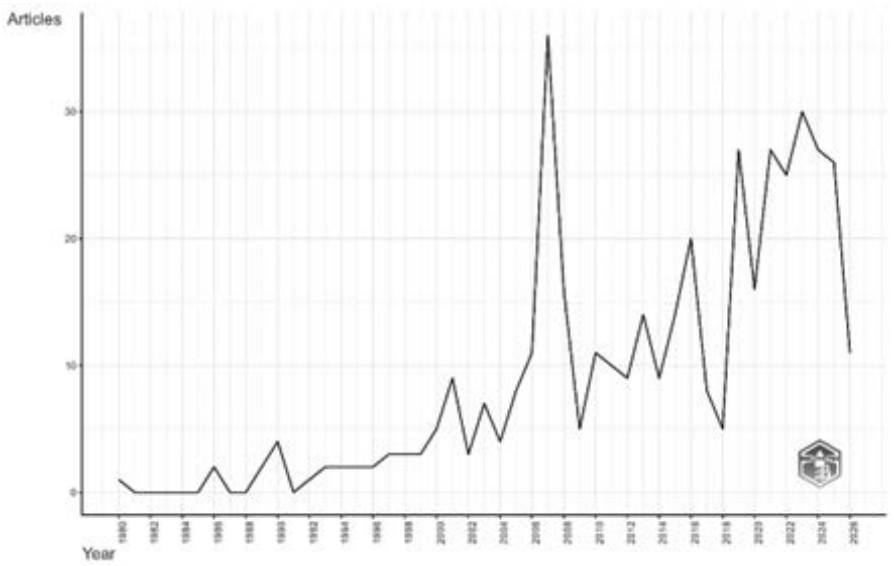
Fonte: Elaborada pelos autores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 PANORAMA GERAL DAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS

Os resultados evidenciam que a literatura sobre EFS e instituições congêneres passou por um processo de expansão gradual, com forte aceleração nas últimas décadas, conforme Figura 2.

Figura 2 – Produção científica anual



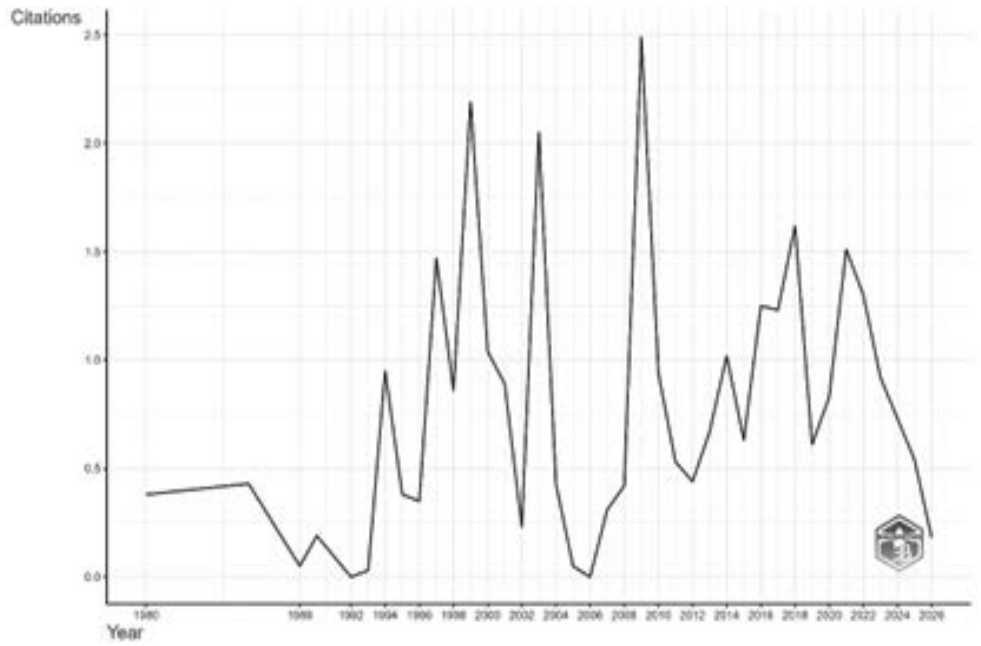
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Biblioshiny (2026).

Embora o primeiro registro da base remonte a 1980, a produção permaneceu esparsa até o final dos anos 1990, totalizando 421 documentos recuperados no período de 1980 a 2026.

A partir dos anos 2000, observa-se crescimento mais consistente, com um primeiro pico expressivo em 2007, quando foram identificados 36 artigos. Esse salto pode estar associado a iniciativas editoriais ou eventos institucionais do período, como publicações especiais vinculadas a organismos internacionais de controle externo. Em seguida, o campo mantém trajetória de consolidação, com nova fase de adensamento entre 2019 e 2026, período que concentra 44,9% de toda a produção levantada. Esse comportamento sugere que o tema deixou de ser periférico para assumir posição mais estável na agenda de pesquisa sobre administração pública, *accountability* e auditoria governamental.

Quando se observa o impacto por meio da média de citações (Figura 3), emerge um padrão complementar. Os anos mais antigos apresentam maior média de citações por artigo, o que é esperado pelo maior tempo de circulação e sedimentação acadêmica das obras. Em contrapartida, os anos mais recentes apresentam médias anuais de citação relativamente competitivas quando corrigidas pelo tempo de exposição, o que indica que a produção contemporânea, embora ainda em fase de maturação, vem sendo rapidamente incorporada ao debate científico. Em termos interpretativos, isso revela um campo que combina duas camadas: uma base clássica já consolidada e um ciclo recente de expansão, ainda em processo de institucionalização.

Figura 3 – Média de citações por ano

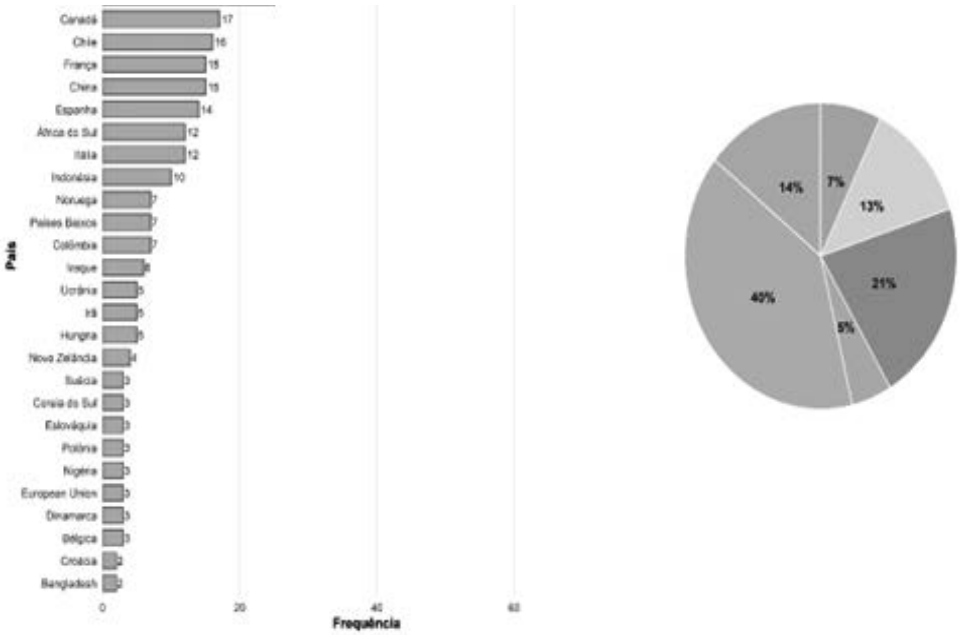


Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Biblioshiny (2026).

4.2 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA E AUTORAL

A análise da distribuição geográfica revela uma produção fortemente concentrada em países de tradição anglófona e europeia. Conforme ilustrado na Figura 4, os Estados Unidos lideram com 70 artigos, seguidos pelo Reino Unido, com 61, o que, juntos, representa cerca de 31% de toda a base.

Figura 4 – Distribuição geográfica dos artigos



Fonte: Elaborada pelos autores.

O Brasil ocupa a terceira posição, com 28 artigos, resultado expressivo que posiciona o país como o principal produtor do Sul Global nesse campo e evidencia a relevância da pesquisa nacional sobre controle externo no cenário internacional. Austrália (25), Canadá (17) e Chile (16) completam o grupo dos seis países mais prolíficos. Em termos continentais, a Europa responde por 40% da produção, seguida pela América do Norte (21%), América do Sul (13%), Ásia (14%) e Oceania (7%), com participação ainda tímida da África (5%), apesar de países como África do Sul (12) e Nigéria (3) sinalizarem crescimento na região. No total, 36 países, além dos 30 mais frequentes, contribuíram com pelo menos um artigo, o que indica que, embora concentrada, a produção sobre EFS já alcança abrangência geográfica considerável.

A análise autoral revela um campo relativamente amplo, porém pouco concentrado. Foram identificados 649 autores, dos quais 417 publicaram apenas um trabalho no *corpus*, o equivalente a 64,3% do total. Isso indica que a literatura ainda apresenta forte dispersão, com baixa recorrência individual e renovação frequente dos pesquisadores.

Ao mesmo tempo, alguns nomes despontam como polos de continuidade. Smith K. e Snow N. lideram em produtividade, com oito artigos cada, seguidos por Harrington C. e Stephenson P., com seis artigos cada. Com cinco artigos, figuram Cowan G., Hancu-Budui A., Ngoepe M. e Zorio-Grima A., enquanto Grossi G. e Midgley H. contribuíram com quatro trabalhos cada.

Esses autores se destacam não apenas pela produtividade, mas também por seus indicadores de impacto. Reichborn-Kjennerud K. acumula 123 citações em apenas quatro artigos, enquanto Grossi G. apresenta o maior *m-index* do grupo (1,0), sinalizando crescimento de impacto notável em trajetória recente. Tais indicadores sugerem que a consolidação do campo depende de núcleos autorais relativamente pequenos, porém influentes.

Tabela 1 – Impacto local dos autores

Autor	NP	TC	h-index	**g-index**	**m-index**	**Início**
Stephenson P	6	60	5	6	0,42	2015
Grossi G	4	36	4	4	1,00	2023
Hancu-Budui A	5	51	4	5	0,57	2020
Ngoepe M	5	57	4	5	0,31	2014
Reichborn-Kjennerud K	4	123	4	4	0,31	2014
Zorio-Grima A	5	51	4	5	0,57	2020
Elamer AA	3	70	3	3	0,50	2021
Jacobs K	3	139	3	3	0,10	1998
Midgley H	4	60	3	4	0,38	2019
Morin D	3	85	3	3	0,19	2011

NP = número de publicações; TC = total de citações; h-index = índice de Hirsch; g-index = índice g; m-index = índice m; Início = ano da primeira publicação na base.
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Biblioshiny (2026).

O padrão institucional segue lógica semelhante. A National Audit Office (Reino Unido) é a instituição mais produtiva, com oito artigos, seguida pela Mansoura University (Egito), com cinco artigos, Maastricht University (4), Nanjing Audit University (4) e University of South Africa (4). A presença da Nanjing Audit University e da Mansoura University entre as mais produtivas é indicativa da internacionalização recente do campo, com a incorporação de vozes asiáticas e africanas a uma agenda historicamente dominada por instituições anglófonas e europeias.

No Brasil, a Universidade de São Paulo (USP) figura como a principal afiliação, com dois artigos, em um universo de diversas outras instituições brasileiras que contribuíram pontualmente. A dispersão é acentuada: a grande maioria das instituições identificadas aparece com apenas um artigo, o que reforça o diagnóstico de um campo ainda em processo de estruturação de suas bases institucionais de pesquisa.

4.3 DOCUMENTOS E REFERÊNCIAS MAIS INFLUENTES

No plano dos artigos, os dados de citação revelam que a base intelectual do campo está fortemente ancorada em autores que discutem auditoria, *accountability*, governança pública e a dimensão institucional do controle. Entre os trabalhos de maior impacto global, destacam-se: Gendron, Cooper e Townley (2007), com 191 citações; Gendron, Cooper e Townley (2001), com 156; Broadent e Laughlin (2003), com 153; Pollitt e Summa (1997), com 106; e Skærbæk (2009), também com 106. Esse conjunto sugere que o campo dialoga intensamente com a literatura de contabilidade, contabilidade crítica, administração pública e auditoria de desempenho, o que reforça seu caráter interdisciplinar. Em outras palavras, a literatura sobre EFS não se desenvolveu de modo isolado; ela foi sendo construída na interseção entre auditoria pública, teoria institucional, gestão pública e estudos críticos sobre *accountability*.

Já no plano das citações locais, isto é, das referências mais mobilizadas internamente pelo próprio *corpus*, a obra de maior destaque é Power (1997), com 31 citações internas, seguida por Pollitt *et al.* (1999), com 12; Hood (1991), com 11; e Pallot (2003) e Power (1994), com 9 cada. É significativo que Gendron, Cooper e Townley (2001) figurem com relevância tanto no *ranking* global quanto no local, sinalizando uma obra que não apenas recebe reconhecimento externo amplo, mas também estrutura ativamente o debate especializado. Esse resultado é particularmente relevante porque mostra quais obras organizam a conversa interna do campo: se as citações globais apontam reconhecimento amplo, as citações locais revelam os textos que efetivamente orientam o debate sobre controle externo, auditoria de desempenho, legitimidade institucional e papel das EFS no ambiente democrático.

A análise de cocitação reforça essa interpretação. O trabalho de Power (1997) ocupa posição central na rede, tanto por sua influência estrutural quanto por sua capacidade de conectar diferentes subconjuntos teóricos, fato que se expressa numericamente no maior valor de *betweenness* da rede (379,2), conforme ilustrado na Figura 5. Ao seu redor, aparecem autores como Hood, Bovens, Pollitt, Radcliffe e Skærbæk, indicando que o núcleo conceitual da área se organiza em torno de algumas tensões recorrentes: auditoria como ritual ou tecnologia de verificação, *accountability* e responsabilização, auditoria de desempenho, legitimidade institucional e efeitos organizacionais do controle. Assim, a literatura não se limita à descrição das EFS, mas procura compreender suas funções, seus paradoxos e seus efeitos sobre a administração pública.

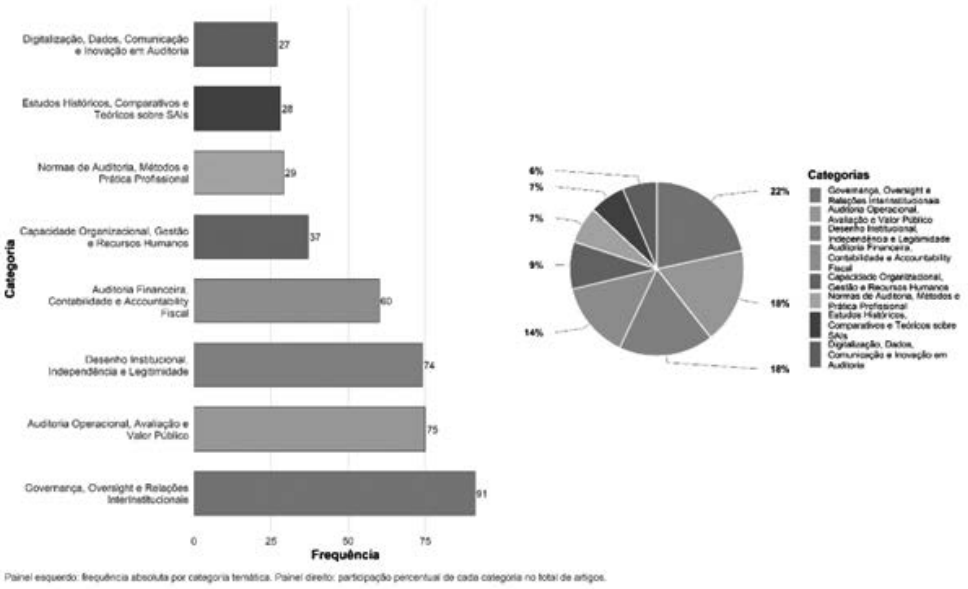
Figura 5 – Rede de cocitação

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Biblioshiny (2026).

4.4 ESTRUTURA TEMÁTICA E ANÁLISE SEMÂNTICA

A análise temática do *corpus* revela uma distribuição relativamente concentrada em torno de algumas categorias centrais, ao mesmo tempo em que aponta para a diversidade de abordagens que caracterizam o campo. Entre as categorias primárias, Governança, Supervisão Institucional e *Accountability* lidera com 91 artigos (22% do total), seguida de perto por Auditoria Operacional, Avaliação e Valor Público (75 artigos, 18%), e Desenho Institucional, Independência e Legitimidade (74 artigos, 18%), conforme ilustrado na Figura 6.

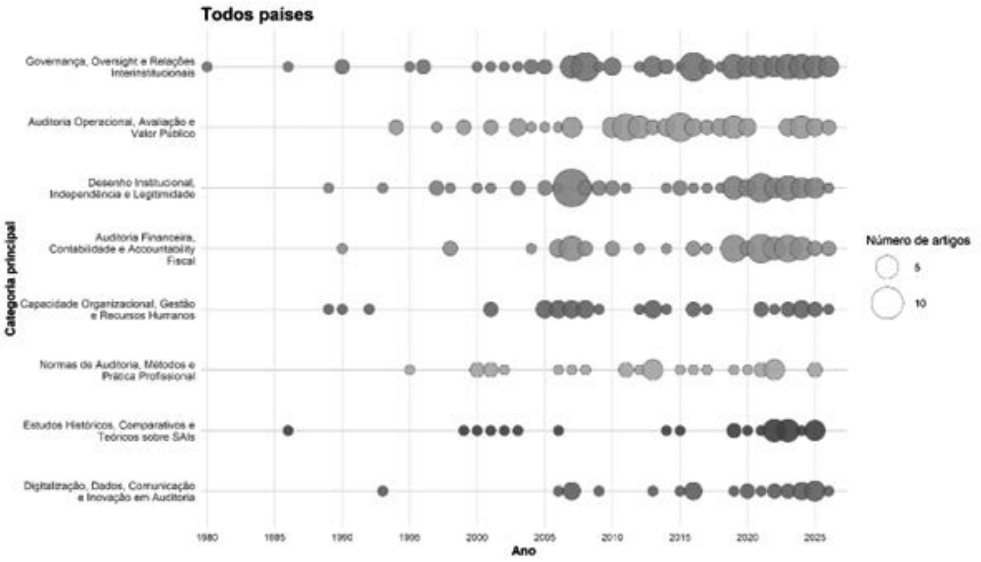
Figura 6 – Distribuição temática dos artigos



Fonte: Elaborado pelos autores.

As categorias seguintes, Auditoria Financeira, Contabilidade e *Accountability* Fiscal (60 artigos, 14%) e Capacidade Organizacional, Gestão e Recursos Humanos (37 artigos, 9%), complementam esse quadro, sugerindo que a preocupação com instrumentos técnicos de controle e com a dimensão organizacional interna das EFS também ocupa espaço relevante na agenda de pesquisa. As categorias menos representadas, como Normas de Auditoria e Prática Profissional (29 artigos), Estudos Históricos e Comparativos (28 artigos) e Digitalização e Inovação em Auditoria (27 artigos), embora minoritárias em volume, sinalizam frentes emergentes que tendem a ganhar peso nos próximos ciclos, sobretudo diante da aceleração tecnológica e da crescente demanda por comparações internacionais entre sistemas de controle, conforme sugere a distribuição temporal ilustrada na Figura 7.

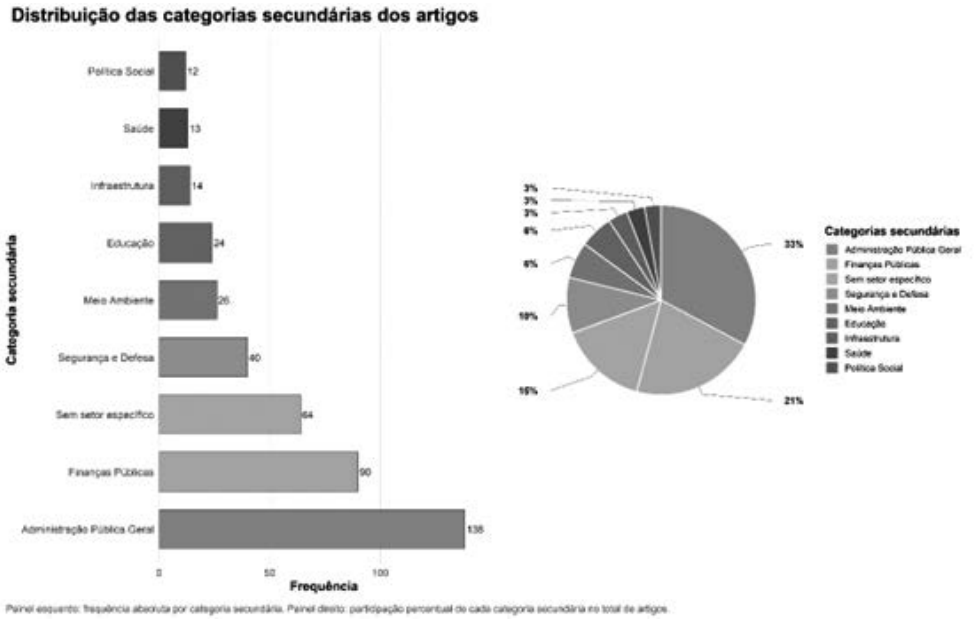
Figura 7 – Distribuição temporal dos temas considerando todos os países



Fonte: Elaborada pelos autores.

No que se refere às categorias secundárias, conforme ilustrado na Figura 8, a Administração Pública Geral predomina, com 138 ocorrências (33%), seguida por Finanças Públicas (90 artigos, 21%) e pela categoria Sem setor específico (64 artigos, 15%), que agrupa trabalhos de caráter mais transversal. Segurança e Defesa aparecem com 40 artigos (10%), posição que pode surpreender, mas que se explica pela presença significativa de estudos sobre auditoria em contextos militares e de controle de gastos em defesa, especialmente em países como Estados Unidos e Reino Unido. Meio Ambiente (26 artigos), Educação (24 artigos), Infraestrutura (14 artigos), Saúde (13 artigos) e Política Social (12 artigos) completam o panorama setorial, evidenciando que, embora a literatura tenda a tratar as EFS de forma institucional e genérica, há uma parcela relevante da produção que as situa em contextos setoriais específicos, o que aponta para uma agenda de pesquisa aplicada ainda em expansão.

Figura 8 – Distribuição das categorias secundárias dos artigos

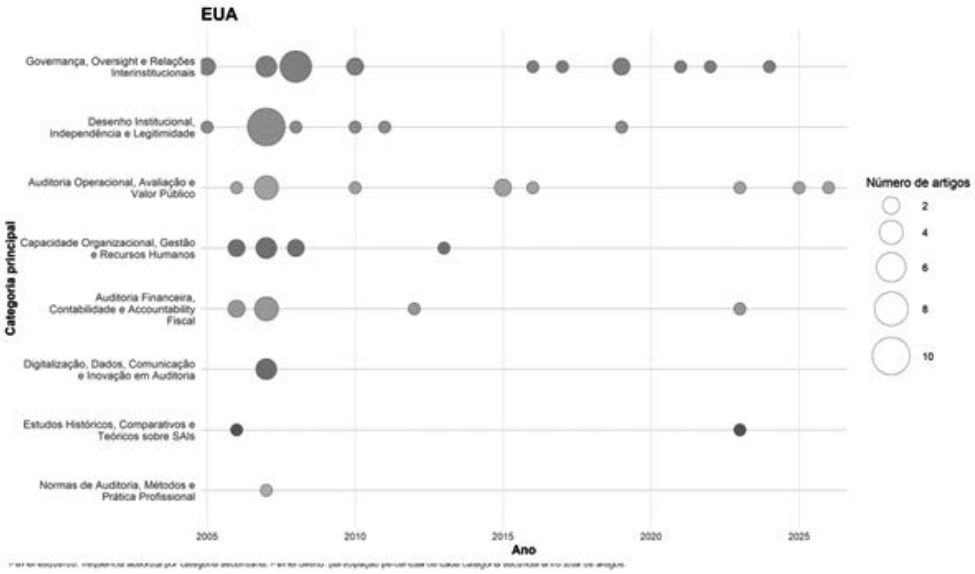


Fonte: Elaborada pelos autores.

Em conjunto, os dados temáticos confirmam que o campo possui um núcleo consolidado (Governança, Supervisão Institucional, *Accountability* e Auditoria de Desempenho) e uma periferia em formação, composta por temáticas setoriais e tecnológicas que começam a atrair atenção crescente da comunidade acadêmica.

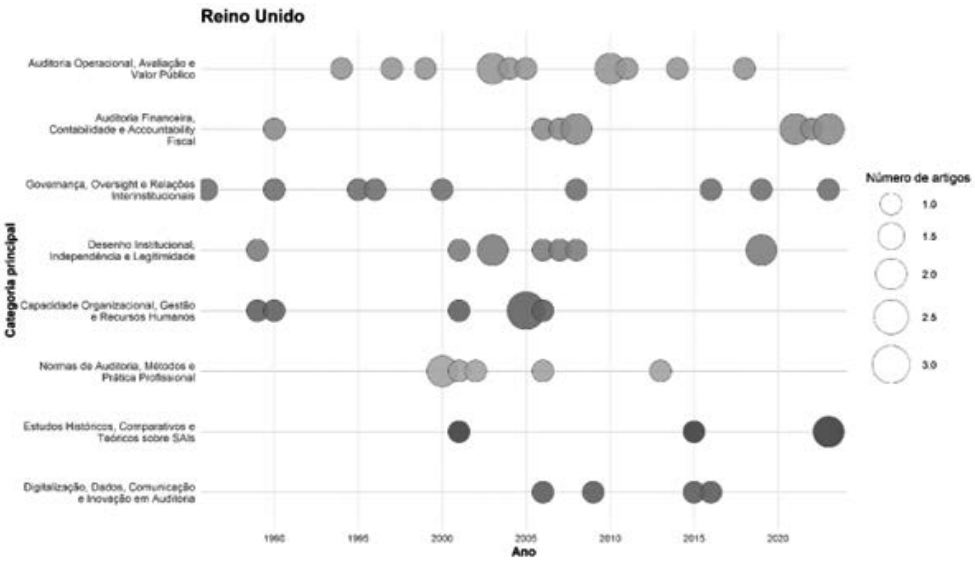
A análise por país revela padrões temáticos distintos que enriquecem a leitura agregada. Nos Estados Unidos, a produção se concentra fortemente no período 2006-2008, com predominância de Governança e Desenho Institucional, sugerindo que o debate americano foi impulsionado por um ciclo específico de reformas institucionais, com menor continuidade nas décadas seguintes, conforme ilustrado na Figura 9. O Reino Unido apresenta distribuição temporal mais uniforme e ênfase marcante em Auditoria Operacional, Avaliação e Valor Público, refletindo a tradição do modelo Westminster e o papel consolidado do National Audit Office como referência de auditoria de desempenho, conforme ilustrado na Figura 10. O Brasil, por sua vez, só passa a figurar na produção científica internacional a partir de 2010, mas apresenta, desde então, trajetória ascendente e diversificada, com destaque para Governança, Supervisão institucional e *Accountability*, e para Estudos Históricos e Comparativos sobre EFSs, conforme ilustrado na Figura 11. Esse perfil sugere que a pesquisa brasileira sobre EFS acompanha o processo de amadurecimento institucional do sistema de controle externo no país, incorporando progressivamente temáticas de maior densidade teórica.

Figura 9 – Distribuição temporal dos temas nos Estados Unidos



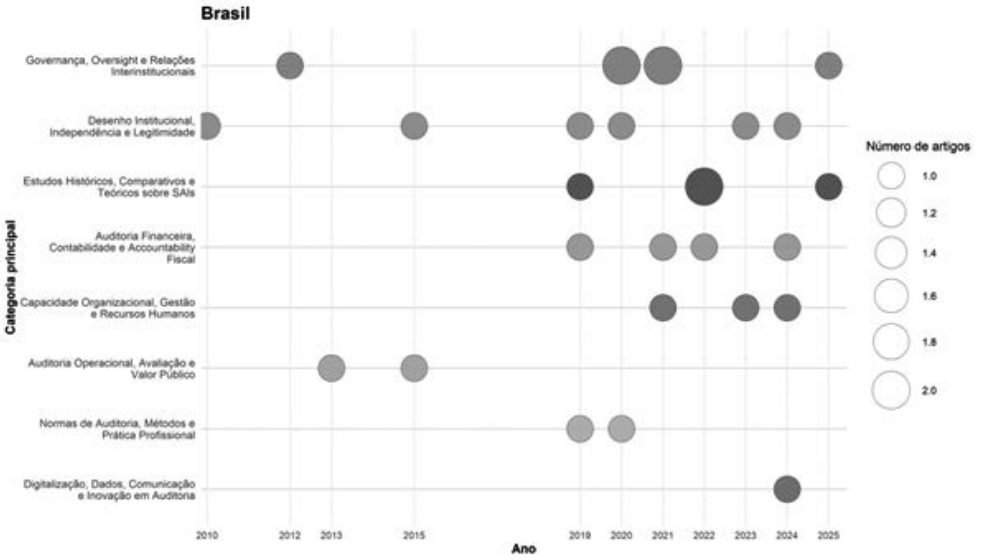
Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 10 – Distribuição temporal dos temas no Reino Unido



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 11 – Distribuição temporal dos temas no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores.

4.5 TENDÊNCIAS EMERGENTES E DINÂMICA DE PALAVRAS-CHAVE

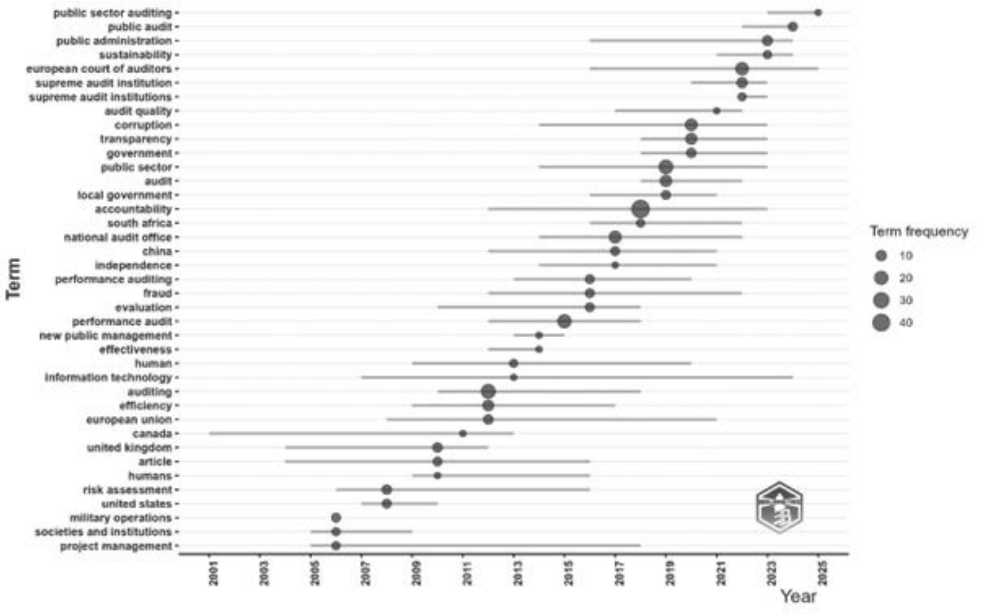
A análise das tendências emergentes e da dinâmica de palavras-chave ao longo do tempo permite identificar com precisão as transformações na agenda de pesquisa sobre EFS, revelando tanto os temas que consolidaram sua presença quanto aqueles que vêm ganhando espaço mais recentemente.

Entre os termos de maior frequência acumulada, *accountability* lidera, com 45 ocorrências, seguido por *auditing* (25), *public sector* (23), *performance audit* (20), *audit* (17) e *corruption* (17). A dinâmica temporal desses termos, contudo, é mais reveladora do que os números absolutos. *Accountability*, que já aparecia nos registros mais antigos da base, apresenta crescimento ininterrupto ao longo de todo o período, atingindo sua maior concentração nos anos mais recentes. O mesmo padrão se observa em *corruption* e *transparency*, termos que praticamente inexistiam nos registros anteriores a 2010 e que passaram a ganhar visibilidade crescente na produção a partir de 2016, sinalizando que o campo incorporou progressivamente preocupações com integridade e abertura institucional como dimensões indissociáveis da função das EFS, embora, como revela o mapa temático, Figura 12, esses temas ainda não tenham alcançado plena centralidade estrutural no campo.

A análise de tendência de termos aprofunda essa leitura. Os termos com mediana mais recente revelam a fronteira atual do campo: *supreme audit institution* (mediana 2022), *court of auditors* (2022), *public administration* (2023), *sustainability* (2023), *public procurement* (2023), *public audit* (2024) e *public sector auditing* (2025). Esse conjunto indica que a literatura está em processo de autoidentificação: termos que nomeiam diretamente as instituições e práticas do controle externo passaram a ser utilizados com mais frequência e precisão apenas nos anos mais recentes, o que sugere amadurecimento do campo como área de pesquisa com identidade própria. A emergência de *sustainability* e *public procurement* como tópicos de fronteira aponta, por sua vez, para uma ampliação do escopo temático: as EFS são cada vez mais estudadas em relação a agendas transversais de governança, como sustentabilidade ambiental e integridade nas contratações públicas.

Em contrapartida, termos como *military operations*, *united states* e *united kingdom*, que apresentam medianas concentradas no início dos anos 2000, indicam tópicos que tiveram sua fase de maior produção já encerrada, cedendo espaço para uma agenda mais plural e internacionalizada. Esse movimento é coerente com o padrão geográfico identificado na seção 4.2, que apontou a diversificação recente dos países produtores.

Figura 12 – Análise de tendências de termos



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Biblioshiny (2026).

O mapa temático oferece uma leitura complementar e refinada dessa dinâmica, conforme ilustrado na Figura 13. Os temas classificados como motores do campo, aqueles com alta centralidade e alta densidade, são *public sector*, *governance* e *sustainability*, confirmando que o núcleo consolidado da literatura orbita em torno da governança pública e de suas interfaces com a agenda de sustentabilidade. No quadrante de temas básicos, com alta centralidade, mas menor densidade interna, figuram *auditing*, *transparency*, *european union* e *public policy*, indicando conceitos estruturantes que atravessam toda a produção sem constituir, ainda, subcampos autônomos. Chama atenção o fato de *corruption* e *performance audit* aparecerem no quadrante de temas emergentes ou em declínio, pois, apesar do crescimento de frequência identificado na análise temporal, esses termos ainda não formaram corpo teórico suficientemente coeso para migrar para o quadrante central, o que sugere que sua expansão recente é mais quantitativa do que estruturalmente consolidada. Por fim, temas como *audit quality* e *big 4*, posicionados no quadrante de nicho, indicam a existência de subcomunidades especializadas que produzem de forma densa, mas com baixa conexão ao debate mais amplo sobre EFS.

Figura 13 – Mapa temático

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Biblioshiny (2026).

Em síntese, a dinâmica de palavras-chave e o mapa temático confirmam em conjunto a existência de duas camadas na literatura sobre EFS. A primeira é uma base conceitual madura, organizada em torno de *accountability*, governança e auditoria de desempenho. A segunda é uma frente emergente voltada para temas de integridade, sustentabilidade e contratações públicas, além da própria consolidação do campo como área de pesquisa reconhecida, frente que cresce em volume, mas ainda busca maior coesão teórica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou mapear a presença das Entidades Fiscalizadoras Superiores na produção científica mundial por meio de uma análise bibliométrica da base Scopus, abrangendo 421 documentos publicados entre 1980 e 2026. Os resultados permitem traçar um retrato abrangente do campo, revelando sua trajetória de crescimento, sua estrutura intelectual, sua distribuição geográfica e autoral, e as tendências temáticas que orientam sua evolução recente.

Do ponto de vista da produção, o campo passou de uma fase de dispersão esparsa, característica das décadas de 1980 e 1990, para um ciclo de consolidação progressiva, com aceleração expressiva a partir de 2019. Esse movimento sugere que a pesquisa sobre EFS deixou de ocupar posição periférica na literatura de administração pública e controle para assumir agenda própria, com identidade e vocabulário crescentemente específicos, como evidencia a emergência recente de termos como *supreme audit institution* e *public sector auditing* entre os tópicos de maior dinamismo.

Do ponto de vista geográfico, a produção ainda é dominada por países anglófonos e europeus, com Estados Unidos e Reino Unido na liderança. Contudo, o Brasil se destaca como o terceiro maior produtor mundial e o principal representante do Sul Global no campo, resultado que evidencia a relevância crescente da pesquisa nacional sobre controle externo e o amadurecimento institucional do sistema brasileiro de fiscalização pública. Países como Chile, África do Sul e Indonésia também sinalizam uma internacionalização em curso, ainda que incipiente.

No plano temático, a literatura se organiza em torno de um núcleo consolidado, composto por governança, supervisão institucional, *accountability* e auditoria de desempenho, e de uma frente emergente voltada para temas de integridade, sustentabilidade, contratações públicas e digitalização. O mapa temático revelou, ainda, que temas de alta frequência como *corruption* e *performance audit* ainda não alcançaram plena coesão teórica, o que indica que o crescimento recente do campo é mais quantitativo do que estruturalmente consolidado em algumas dimensões.

Este estudo apresenta limitações que merecem ser reconhecidas. A análise se restringe à base Scopus, o que pode sub-representar produções em outros idiomas ou indexadas em bases regionais. Além disso, a classificação temática dos artigos, realizada com o apoio de modelo de linguagem de grande escala para classificação semântica, está sujeita a imprecisões inerentes a qualquer processo de categorização automatizada, mitigadas pela elaboração de um *codebook* específico para o domínio do controle externo.

Como agenda futura, este trabalho abre caminho para análises mais aprofundadas e focalizadas. Em particular, sugere-se a realização de uma bibliometria específica sobre a produção científica relacionada ao TCU e aos demais Tribunais de Contas brasileiros, de forma a compreender com maior granularidade as temáticas, os atores e os padrões de impacto que caracterizam a pesquisa nacional sobre controle externo. Tal estudo permitiria não apenas situar o Brasil no mapa internacional do campo, mas também identificar lacunas e oportunidades para o fortalecimento da produção científica vinculada às instituições de controle do país.

REFERÊNCIAS

BAAS, Jeroen *et al.* Scopus as a curated, high-quality bibliometric data source for academic research in quantitative science studies. **Quantitative Science Studies**, v. 1, n. 1, p. 377-386, 1 fev. 2020.

BROADENT, Jane; LAUGHLIN, Richard. **Control and legitimation in government accountability processes:** The private finance initiative in the UK. Critical Perspectives on AccountingAcademic Press, 2003.

DONTHU, Naveen *et al.* How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines. **Journal of Business Research**, v. 133, p. 285-296, set. 2021.

GENDRON, Yves; COOPER, David J.; TOWNLEY, Barbara. In the name of accountability -State auditing, independence and new public management. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 2001.

GENDRON, Yves; COOPER, David J.; TOWNLEY, Barbara. The construction of auditing expertise in measuring government performance. **Accounting, Organizations and Society**, v. 32, n. 1-2, p. 101-129, jan. 2007.

HOOD, Christopher. **A Public Management for All Seasons?.** *[S.l.: S.n.]*.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP-12 Valor e Beneficio dos Tribunais de Contas**. Brasília, 2015. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/jet-form-builder/78f1893678afbeaa90b1fa01b9cfb860/2025/12/NBASP-12-Valor-e-Beneficio-dos-Tribunais-de-Contas.pdf.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP - 9020 - Avaliação de políticas públicas**. Brasília, 2020. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/avaliacao-de-politicas-publicas/.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100 - Princípios fundamentais de auditoria do setor público**, 2021a.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 400 - Princípios de auditoria de conformidade**. Brasília, 2021b. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-de-auditoria-de-conformidade/.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300 - Princípios de auditoria operacional**. Brasília, 2021c. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-de-auditoria-operacional/

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 200 - Princípios de Auditoria Financeira**. Brasília, 2023. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-de-auditoria-financeira/.

INTOSAI. **Mexico Declaration on SAI Independence**. 2007. Disponível em: https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/.

INTOSAI. **Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria de Conformidade**. 2022. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Manual-de-Implementacao-das-ISSAIs-Auditoria-Conformidade.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026.

INTOSAI; INCOSAI. **Datas históricas do TCU**. Disponível em: https://datas-historicas.tcu.gov.br/11-intosai-e-incosai/. Acesso em: 19 abr. 2026.

OISC/CPLP. Disponível em: https://www.oisccplp.org/noticias/tcu-brasil-carta-do-presidente-da-intosai-maio-de-2024/. Acesso em: 18 abr. 2026.

PALLOT, June. A Wider Accountability? The Audit Office and New Zealand's Bureaucratic Revolution. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, p. 133-155, jan. 2003.

POLLITT, Christopher *et al.* **Performance or Compliance?** *[S.l.]*: Oxford University Press, 1999.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilkka. Comparative and international administration: Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. **Public Administration,** Wiley-Blackwell, 1997.

POWER, Michael. **The Audit Explosion**. *[S.l.]*: Demos, 1994.

POWER, Michael. **The Audit Society:** Rituals of Verification. [*S.l.]*: OUP Oxford, 1997.

SKÆRBÆK, Peter. Public sector auditor identities in making efficiency auditable: The National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer. **Accounting, Organizations and Society**, 2009.

EMENDAS PARLAMENTARES E EQUIDADE NO FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL (2014-2024)

PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND EQUITY IN PUBLIC HEALTH FINANCING: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN MINAS GERAIS AND RIO GRANDE DO SUL (2014-2024)

Kammilla Eric Guerra de Araújo[1]
Reisoli Bender Filho[2]

Resumo: Este estudo analisa as emendas parlamentares federais destinadas à saúde em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul (2014-2024), comparando sua distribuição ao perfil epidemiológico regional. Adotou-se delineamento ecológico com dados secundários do DATASUS, utilizando análise temporal, estatística descritiva e testes não paramétricos. Os resultados evidenciam crescimento expressivo dos valores executados no período, com concentração de recursos nas macrorregiões mais populosas e desenvolvidas. Embora tenham sido observadas diferenças estatisticamente significativas entre regiões e anos, o impacto redistributivo mostrou-se limitado. Conclui-se que as emendas tendem a reproduzir desigualdades territoriais preexistentes, restringindo a equidade no financiamento do SUS. Recomenda-se o fortalecimento de critérios alocativos orientados pelas necessidades epidemiológicas regionais.

Palavras-chave: emendas parlamentares; financiamento da saúde; equidade em saúde; SUS; desigualdades regionais.

Abstract: This study analyzes federal parliamentary amendments allocated to health in the states of Minas Gerais and Rio Grande do Sul (2014-2024), comparing their distribution with regional epidemiological profiles. An ecological design was adopted using secondary data from DATASUS, with time-series analysis, descriptive statistics, and non-parametric tests. The findings indicate substantial growth in executed resources over the period, with a concentration of funds in the most populous and economically developed macro-regions. Although statistically significant differences were observed across regions and years, the redistributive impact proved limited. It is concluded that parliamentary amendments tend to reproduce pre-existing territorial inequalities, thereby constraining equity in SUS financing. Strengthening allocation criteria guided by regional epidemiological needs is recommended.

Keywords: parliamentary amendments; health financing; health equity; SUS; regional inequalities.

1 Pós-doutora pela Universidade Federal de Santa Maria. Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Gestão e Economia da Saúde pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. Graduada em Gestão Pública pela Universidade do Estado de Minas Gerais (2019) e em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva.

2 Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) estabelece, entre os objetivos fundamentais da República, a redução das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, III). Tal diretriz confere fundamento normativo às políticas públicas redistributivas e orienta a atuação estatal no planejamento, na alocação de recursos e na promoção do desenvolvimento equilibrado entre territórios (Brasil, 1988; Bercovici, 2005). No campo da saúde, esse comando adquire centralidade, uma vez que a universalidade, a integralidade e a equidade do Sistema Único de Saúde (SUS) pressupõem mecanismos de financiamento capazes de considerar diferenças demográficas, socioeconômicas e epidemiológicas entre regiões e entes federados (Brasil, 1988; Mendes; Carnut, 2020).

Nas últimas décadas, as emendas parlamentares passaram a ocupar posição crescente no financiamento federal da saúde. As alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019 ampliaram o grau de execução obrigatória dessas despesas e fortaleceram a participação do Poder Legislativo na definição do gasto público. Em consequência, tais transferências deixaram de representar mecanismo acessório e passaram a integrar, de forma estrutural, o ciclo orçamentário federal. Embora esse movimento possua relevância institucional, também suscita questionamentos quanto aos critérios de distribuição territorial desses recursos e à compatibilidade entre decisões políticas e prioridades sanitárias (Arretche, 2012; Pereira; Mueller, 2002).

Parte da literatura indica que a destinação de emendas parlamentares tende a refletir incentivos político-eleitorais, com priorização de localidades estratégicas do ponto de vista representativo, nem sempre coincidentes com áreas de maior vulnerabilidade social ou necessidade assistencial (Ames, 2003; Raile; Pereira; Power, 2011; Praça; Lopez, 2021). Nesse cenário, emerge debate relevante sobre a capacidade redistributiva do orçamento público e sobre os efeitos dessas transferências na eficiência alocativa do gasto em saúde, especialmente em sistema universal marcado por desigualdades territoriais persistentes (IPEA, 2020; TCU, 2021).

A análise da compatibilidade entre a distribuição de emendas parlamentares e o perfil epidemiológico dos territórios constitui, portanto, estratégia relevante para avaliar em que medida o orçamento público contribui para a redução de desigualdades em saúde. Essa abordagem requer a articulação entre duas dimensões complementares: de um lado, a mensuração das necessidades sanitárias por meio de indicadores epidemiológicos e demográficos; de outro, a identificação dos padrões distributivos das transferências federais a partir de dados orçamentários territorialmente desagregados (Porto *et al.*, 2007; Mendes, 2015; Machado; Fortes; Somarriba, 2018). Ainda são limitados, contudo, estudos que integrem essas dimensões de forma sistemática, com recorte longitudinal e métodos quantitativos comparativos.

Diante desse contexto, o presente estudo analisa a compatibilidade entre o perfil epidemiológico e a distribuição territorial de emendas parlamentares federais destinadas ao SUS nos estados de Minas Gerais (MG) e do Rio Grande do Sul (RS), no período de 2014 a 2024. A seleção desses estados decorre de

características demográficas, socioeconômicas e sanitárias distintas. Minas Gerais apresenta ampla heterogeneidade intrarregional, expressiva dimensão territorial e áreas historicamente vulneráveis. O Rio Grande do Sul, por sua vez, destaca-se por estrutura etária mais envelhecida e perfil epidemiológico associado ao predomínio crescente de doenças crônicas não transmissíveis (Camarano; Kanso; Mello, 2004). A comparação entre essas realidades permite examinar se diferentes necessidades sanitárias se refletem nos padrões de alocação dos recursos parlamentares.

Para tanto, utilizam-se dados secundários provenientes do TabNet/DATASUS e do Fundo Nacional de Saúde, combinando análise de tendências temporais, estatística descritiva e testes inferenciais não paramétricos. Ao abranger período marcado por mudanças relevantes no regime jurídico das emendas parlamentares, o estudo busca contribuir para o debate sobre governança orçamentária, equidade no financiamento do SUS e formulação de critérios distributivos mais aderentes às necessidades territoriais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Art. 3º, III, da CR/88 estabelece, entre os objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Tal comando vincula o processo de planejamento e execução orçamentária a um dever jurídico-constitucional de promoção da justiça distributiva, por meio de políticas públicas orientadas à correção de assimetrias estruturais. Essa diretriz é reforçada no âmbito da ordem econômica, em que o Art. 170, VII, consagra o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, evidenciando a centralidade da dimensão territorial na conformação das políticas fiscais e orçamentárias (Brasil, 1988; Bercovici, 2005). De modo complementar, o Art. 43 faculta à União a instituição de políticas específicas destinadas a complexos geoeconômicos e sociais, mediante instrumentos diferenciados de natureza financeira, com vistas à promoção do desenvolvimento equilibrado e à mitigação de disparidades regionais.

No plano do planejamento governamental, os Arts. 165 a 169 da CR/88 estruturam o sistema integrado composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse arranjo normativo-institucional opera como mecanismo de mediação entre o catálogo constitucional de direitos e a alocação concreta de recursos públicos. É por meio dele que o Estado define prioridades, hierarquiza programas e converte direitos sociais em decisões orçamentárias materialmente executáveis. Entre tais direitos, destaca-se a saúde, prevista no Art. 6º e disciplinada de forma específica nos Arts. 196 a 200 da CR/88 (Arretche, 2012; Bucci, 2015; Brasil, 1988).

Inserida nesse arcabouço jurídico, a saúde pública brasileira, organizada constitucionalmente sob a forma do SUS, depende do orçamento público, especialmente do orçamento federal, para viabilizar mecanismos redistributivos interfederativos capazes de compensar desigualdades na capacidade fiscal dos entes subnacionais e assegurar a efetividade do direito à saúde. Os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade exigem que o financiamento seja orientado por critérios aptos a considerar diferenças demográficas, socioeconômicas

e epidemiológicas entre regiões, de modo a garantir acesso compatível com distintas necessidades sanitárias (Brasil, 1988; Mendes; Carnut, 2020).

A literatura de determinantes sociais da saúde demonstra, de forma consistente, que desigualdades em morbimortalidade não decorrem de fenômenos estritamente naturais, mas de processos historicamente produzidos por fatores sociais, econômicos e ambientais que incidem de maneira desigual sobre grupos populacionais e territórios. Modelos teóricos clássicos, como o de Dahlgren e Whitehead, bem como as contribuições de Marmot e da Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS), evidenciam que posição socioeconômica, condições de vida e trabalho, ambiente físico e redes de apoio social estruturam padrões de adoecimento e morte de forma sistemática (Dahlgren; Whitehead, 1991; Marmot, 2005; Solar; Irwin, 2010; Wilkinson; Marmot, 2003).

No caso brasileiro, estudos empíricos indicam a persistência de desigualdades regionais em indicadores estratégicos, como mortalidade infantil e materna, cobertura assistencial, acesso a procedimentos de média e alta complexidades, e utilização de serviços de saúde. Tais evidências revelam quadro em que a distribuição espacial de riscos e recursos permanece profundamente assimétrica (Paim *et al*., 2011; Victora *et al*., 2011). Essa constatação se relaciona diretamente ao conceito de equidade em saúde, compreendido não como mera igualdade formal, mas como princípio de justiça distributiva aplicado ao acesso, à utilização e aos resultados em saúde.

Em termos analíticos, equidade implica que indivíduos e grupos com necessidades distintas recebam respostas diferenciadas, em intensidade e natureza, proporcionais às respectivas necessidades, de modo a reduzir desigualdades evitáveis e injustas (Mooney, 1983; Whitehead, 1992; Culyer; Wagstaff, 1993; Braveman; Gruskin, 2003). Nesse contexto, destaca-se a distinção entre equidade horizontal, entendida como tratamento igual para necessidades iguais, e equidade vertical, compreendida como tratamento desigual para necessidades desiguais. Essa última assume particular relevância em contextos federativos marcados por elevada heterogeneidade territorial e profundas disparidades socioeconômicas, como o brasileiro.

A operacionalização da equidade no financiamento da saúde impõe desafios teóricos e metodológicos relevantes, especialmente no que se refere à construção de fórmulas distributivas capazes de integrar, de forma explícita, dimensões como necessidade epidemiológica, vulnerabilidade socioeconômica, capacidade instalada e esforço fiscal local. Em um sistema universal como o SUS, a compatibilização entre critérios demográficos e critérios de necessidade constitui condição para que a política orçamentária cumpra sua função redistributiva e de correção de iniquidades sanitárias (Porto *et al*., 2007; Mendes, 2015; Viana *et al*., 2015).

Nesse cenário, as emendas parlamentares à lei orçamentária assumiram crescente relevância como mecanismo de financiamento federal da saúde, introduzindo racionalidade político-institucional específica no interior da estrutura de financiamento do SUS (Arretche, 2012; Pereira; Mueller, 2002). A literatura de ciência política e de finanças públicas indica que tais instrumentos frequentemente obedecem à lógica distributivista orientada por incentivos eleitorais e pela busca de visibilidade política, mais do que por critérios técnico-sanitários ou parâmetros

de equidade territorial (Afonso; Rezende, 2001; Ames, 2003; Raile; Pereira; Power, 2011; Praça; Lopez, 2021).

Essa racionalidade pode produzir descompasso entre a alocação orçamentária e as necessidades sanitárias objetivas dos territórios, com potenciais perdas de eficiência alocativa e enfraquecimento da capacidade redistributiva do orçamento público. Ademais, a fragmentação decisória inerente às emendas pode gerar dificuldades de coordenação interfederativa, pulverização de recursos em iniciativas pontuais, financiamento de ações dissociadas da programação regional pactuada e obstáculos ao monitoramento e à avaliação de resultados. Tais efeitos tensionam a lógica de planejamento ascendente, regionalizado e territorializado que orienta o desenho institucional do SUS (IPEA, 2020; TCU, 2021; Giovanella *et al*., 2012).

A análise da compatibilidade entre a alocação orçamentária, especialmente dos recursos oriundos de emendas parlamentares, e o perfil epidemiológico dos territórios constitui exercício analítico central. Ela permite avaliar em que medida o orçamento público em saúde tem cumprido seu mandato constitucional de reduzir desigualdades e promover equidade.

Essa abordagem requer a articulação de bases de dados e indicadores de naturezas distintas. Para isso, combina informações epidemiológicas, marcadores de vulnerabilidade socioeconômica e dados territorializados de execução orçamentária. Tal estratégia possibilita identificar convergências e dissociações entre necessidades sanitárias e fluxos de recursos (Porto *et al*., 2007; Mendes, 2015; Viana *et al*., 2015; Machado; Fortes; Somarriba, 2018).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Trata-se de estudo ecológico de séries temporais, de natureza descritiva e comparativa, fundamentado em dados secundários agregados extraídos de sistemas oficiais do Governo Federal. O objetivo consiste em analisar a compatibilidade entre padrões epidemiológicos e a distribuição de recursos federais destinados à saúde por meio de emendas parlamentares no âmbito do SUS. A análise integra indicadores epidemiológicos, demográficos e financeiros relativos aos estados de MG e do RS, no período de 2014 a 2024.

Os dados epidemiológicos foram obtidos por meio da plataforma TabNet/DATASUS, contemplando o mesmo recorte temporal. Utilizaram-se indicadores provenientes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), do Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN). Entre os indicadores selecionados, incluem-se: mortalidade infantil; mortalidade materna; proporção de nascidos vivos com baixo peso ao nascer; internações por condições sensíveis à atenção primária; incidência de tuberculose; mortalidade por causas externas; e mortalidade por neoplasias.

A seleção desses indicadores considerou três critérios: sensibilidade às desigualdades sociais em saúde, relevância para a avaliação da efetividade dos sistemas de saúde e disponibilidade de séries históricas consistentes. Tal procedimento permitiu caracterizar perfis epidemiológicos territoriais e identificar

vulnerabilidades específicas potencialmente relacionadas à necessidade de maior alocação orçamentária (Buss; Pellegrini Filho, 2007; Barreto, 2017).

As informações relativas ao financiamento público federal foram extraídas do portal do Fundo Nacional de Saúde, abrangendo a execução orçamentária das emendas parlamentares entre janeiro de 2014 e dezembro de 2024. Esse intervalo incorpora mudanças institucionais relevantes decorrentes das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 105/2019, que instituíram, respectivamente, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e o mecanismo das transferências especiais.

Para assegurar a comparabilidade temporal, todos os valores financeiros foram atualizados para preços constantes de janeiro de 2026, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme metodologia oficial de deflacionamento de séries históricas adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse procedimento reduz distorções inflacionárias e permite examinar, em termos reais, a evolução do financiamento ao longo da série histórica.

Foram construídas bases de dados independentes para MG e para o RS, ambas com estrutura padronizada de variáveis, periodicidade anual e organização tabular homogênea. As bases oriundas do TabNet/DATASUS foram inicialmente extraídas em números absolutos e, posteriormente, convertidas em taxas, conforme metodologia epidemiológica consolidada. Para tanto, utilizaram-se como denominadores as populações anuais derivadas das estimativas intercensitárias e projeções populacionais do IBGE.

As taxas foram expressas por 1 mil nascidos vivos, por 100 mil habitantes, por 10 mil habitantes ou por 1 mil habitantes, conforme a natureza de cada indicador e os parâmetros técnicos usualmente adotados pelos sistemas de informação em saúde. No caso dos dados orçamentários, procedeu-se à desagregação por subfunção, natureza da despesa e ano de execução, possibilitando análise detalhada da distribuição funcional dos recursos.

Tabela 1 – Indicadores epidemiológicos

Indicador	Unidade de medida
Taxa de Mortalidade Infantil (TMI)	por 1.000 NV
Razão de Mortalidade Materna (RMM)	por 100.000 NV
Baixo Peso ao Nascer (BPN)	% NV
Taxa de Natalidade	por 1.000 hab.
ICSAP	por 10.000 hab.
Internações gerais	por 1.000 hab.
Incidência de Tuberculose	por 100.000 hab.
Mort. por Causas Externas	por 100.000 hab.
Mort. por Neoplasias	por 100.000 hab.

Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

A estratégia analítica estruturou-se em três dimensões complementares. A primeira consistiu na análise longitudinal dos indicadores, com o objetivo de identificar tendências persistentes e eventuais pontos de inflexão ao longo do período estudado. A segunda envolveu a comparação entre MG e RS, mediante medidas absolutas e relativas. A terceira articulou indicadores epidemiológicos e financiamento público federal, examinando a compatibilidade entre a distribuição territorial da carga de doença e a lógica de alocação dos recursos.

Com base nesse arranjo analítico, o estudo dialoga com o debate contemporâneo sobre eficiência alocativa e federalismo fiscal, contribuindo para a discussão acerca do aprimoramento da governança do gasto público federal em saúde. Ao oferecer evidências empíricas consistentes, pretende-se subsidiar a formulação de critérios técnico-epidemiológicos mais aderentes às necessidades territoriais, promovendo maior coerência entre prioridades sanitárias e mecanismos parlamentares de financiamento.

4 RESULTADOS

Os resultados se organizam em duas subseções analíticas complementares. A primeira subseção apresenta a análise do perfil epidemiológico dos dois estados, com base em indicadores demográficos, maternoinfantis, de atenção básica, de agravos e de mortalidade, destacando tendências de longo prazo no período de 2014 a 2024. Em seguida, a segunda subseção descreve o perfil das emendas parlamentares destinadas a MG e RS, examinando a evolução temporal, a estatística descritiva, a concentração espacial, a modalidade, o instrumento de repasse e a natureza econômica e funcional dos gastos. Essa estrutura permite relacionar, de forma direta, os padrões de necessidade sanitária identificados na primeira parte com a lógica de alocação observada nas emendas parlamentares.

4.1 ANÁLISE DO PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

Ambos os estados registraram crescimento populacional contínuo no período analisado, com trajetórias estatisticamente significativas, porém de magnitudes distintas. Em MG, a população cresceu de 20.340.917 habitantes, em 2014, para 21.393.441, em 2024 (AAPC = +0,46%; R^2 = 0,986; $p < 0,001$), com variação acumulada de 5,2% ao longo da série. No RS, o crescimento foi substancialmente inferior: de 11.027.344 para 11.233.263 habitantes, com variação acumulada de 1,8% (AAPC = +0,18%; R^2 = 0,838; $p < 0,001$). Essa diferença reflete o perfil demográfico mais envelhecido do RS, estado em estágio mais avançado da transição demográfica brasileira (Camarano; Kanso; Mello, 2004).

O número absoluto de nascidos vivos apresentou tendência decrescente estatisticamente significativa nos dois estados. Em MG, os nascimentos reduziram-

se de 268.291, em 2014, para 219.818, em 2024 (AAPC = -1,77%; R^2 = 0,859; p < 0,001), com média anual de 249.867 ao longo da série. No RS, a redução foi proporcionalmente mais intensa: de 148.359 para 111.988 nascimentos (AAPC = -2,57%; R^2 = 0,922; p < 0,001), evidenciando queda acumulada de 24,5% em 11 anos. Apesar da expressiva redução no volume absoluto de nascimentos, a taxa de natalidade ponderada pela população não apresentou tendência estatisticamente significativa em nenhum dos dois estados (MG: AAPC = +5,32%; p = 0,232; RS: AAPC = +1,47%; p = 0,547), resultado atribuível à redução concomitante das populações-base e às variações inter-regionais que ampliam a instabilidade das estimativas ponderadas.

A análise dos indicadores materno-infantis revela convergência parcial entre os dois estados, marcada por avanços no controle do pré-natal inadequado e por comportamentos distintos em relação ao baixo peso ao nascer.

O número absoluto de gestantes com pré-natal inadequado (menos de quatro consultas) apresentou redução significativa em ambos os estados. Em MG, os registros recuaram de 58.446 casos, em 2014, para 32.822, em 2024, com tendência decrescente altamente significativa (AAPC = -5,13%; R^2 = 0,953; p < 0,001), ao passo que a série oscilou em torno da média de 47.233 casos (DP = 8.048). No RS, a redução foi igualmente expressiva: de 38.004 para 20.536 casos no mesmo período (AAPC = -5,96%; R^2 = 0,973; p < 0,001). A taxa ponderada de pré-natal inadequado por nascidos vivos confirmou esse padrão de redução no RS (AAPC = -2,77%; p = 0,020), enquanto em MG a tendência da taxa não atingiu significância estatística (AAPC = -3,99%; p = 0,073). Esse avanço tem relevância clínica direta, dado que o pré-natal inadequado está associado à mortalidade materna três a cinco vezes superior e à mortalidade perinatal duas a quatro vezes maior, em comparação ao pré-natal, com sete ou mais consultas (Domingues *et al*., 2015; Viellas *et al*., 2014).

O número absoluto de gestantes com pré-natal adequado permaneceu estatisticamente estável em MG (AAPC = -0,59%; p = 0,073), com média de 190.967 casos (DP = 6.591; CV = 3,5%), reflexo da queda concomitante no volume de nascimentos. No RS, o total absoluto de adequadas também declinou (AAPC = -1,19%; R^2 = 0,611; p = 0,005), porém a taxa ponderada por nascidos vivos exibiu tendência crescente significativa (AAPC = +1,47%; R^2 = 0,391; p = 0,040), indicando que a proporção de gestantes com acompanhamento adequado aumentou mesmo com a redução do número total de parturientes.

O número absoluto de nascimentos com baixo peso (menos de 2.500 g) manteve-se estatisticamente estável em MG (AAPC = -0,47%; p = 0,055), com média de 24.021 casos por ano (mediana = 24.069; CV = 2,6%). No RS, os casos absolutos apresentaram tendência decrescente (AAPC = -1,84%; R^2 = 0,860; p < 0,001), reduzindo-se de 13.752 para 11.122 ao longo da série. A taxa ponderada de baixo peso por nascidos vivos foi estatisticamente estável em ambos os estados (MG: p = 0,055; RS: p = 0,832), indicando que a proporção de nascimentos com baixo peso não se alterou de forma sistemática no período, ainda que a queda no denominador (nascidos vivos) tenha sido acentuada.

A cobertura vacinal da terceira dose da Pentavalente (DTP+HB+Hib) apresentou tendência decrescente estatisticamente significativa nos dois estados, configurando

sinal de alerta epidemiológico de alcance nacional. Em MG, o número de doses aplicadas reduziu-se de 263.034, em 2014, para 196.126, em 2019 (mínimo da série), com média de 237.661 doses anuais (DP = 25.226; CV = 10,6%) e tendência de queda significativa (AAPC = -2,74%; R^2 = 0,477; p = 0,039). No RS, o declínio seguiu padrão semelhante: de 135.959 doses, em 2014, para 103.602 no mínimo da série (média = 122.780; DP = 12.752; CV = 10,4%), com AAPC = -2,60% (R^2 = 0,453; p = 0,047). A queda da cobertura abaixo do limiar de 95%, preconizado pela OMS, compromete a imunidade coletiva e eleva o risco de reemergência de doenças imunopreveníveis, fenômeno documentado na literatura como consequência da hesitação vacinal e do impacto da pandemia sobre a rotina de imunização infantil (Fine; Eames; Heymann, 2011; Sato, 2018; Domingues *et al*., 2020).

O número total de internações hospitalares no SUS manteve-se estatisticamente estável em ambos os estados no período analisado. Em MG, os registros oscilaram entre o mínimo de 72.151, em 2020, reflexo direto da pandemia de Covid-19, e o máximo de 1.550.657, em 2024, com tendência geral classificada como estável (AAPC = +11,52%; p = 0,063). No RS, a estabilidade foi ainda mais pronunciada (AAPC = +0,22%; p = 0,680), com valores oscilando entre 664.747 e 829.228 internações anuais (média = 754.899; CV = 5,4%). A taxa de internação ponderada pela população também não apresentou tendência significativa em nenhum dos estados (MG: p = 0,137; RS: p = 0,381).

As Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária (ICSAP) exibiram comportamento distinto entre os estados. Em MG, o volume absoluto de ICSAP apresentou tendência crescente significativa (AAPC = +2,13%; R^2 = 0,480; p = 0,012), com registros variando de 480.808 a 727.500 ao longo da série (média = 584.937). Contudo, a taxa de ICSAP ponderada pela população não atingiu significância estatística (AAPC = +1,34%; p = 0,249), sugerindo que o crescimento absoluto reflete, em parte, o aumento populacional, e não necessariamente uma piora proporcional da resolutividade da atenção básica. No RS, tanto o volume absoluto quanto a taxa de ICSAP foram classificados como estáveis (AAPC = -0,50%; p = 0,635 e AAPC = +0,23%; p = 0,956, respectivamente).

A produção ambulatorial de média complexidade apresentou trajetória divergente entre os dois estados. Em MG, o volume absoluto de procedimentos aprovados no SIA/SUS exibiu tendência crescente (AAPC = +5,28%; R^2 = 0,581; p = 0,006), com média de 161.468.221 procedimentos anuais e amplitude de 109.494.027 a 245.290.452 ao longo da série. No RS, a produção ambulatorial foi classificada como estável pelo modelo de regressão log-linear (AAPC = +4,02%; p = 0,121), com o coeficiente de determinação explicando apenas 24,6% da variação temporal, resultado que reflete maior instabilidade da série gaúcha em relação à mineira.

Os indicadores de agravos revelam o padrão mais heterogêneo de convergências e divergências entre os dois estados, expressando determinantes históricos, geográficos e sociais distintos.

Em MG, o número absoluto de casos de Hanseníase oscilou entre o mínimo de 702, em 2020, e o máximo de 1.681, em 2024 (média = 1.326; CV = 19,2%), sem tendência estatisticamente significativa (AAPC = -2,17%; p = 0,271). A taxa de detecção ponderada pela população, contudo, apresentou tendência decrescente significativa (AAPC = -4,02%; R^2 = 0,398; p = 0,038), indicando redução proporcional da endemicidade no período. No RS, a situação é estruturalmente diferente: os casos absolutos declinaram de forma expressiva (AAPC = -7,28%; R^2 = 0,763; p < 0,001), de 176 notificações, em 2014, para 70, em 2024 (média = 127; CV = 29,1%). Paradoxalmente, a taxa ponderada por população apresentou tendência crescente nesse estado (AAPC = +7,37%; R^2 = 0,411; p = 0,034), fenômeno que reflete a redução do denominador populacional em ritmo superior à queda dos casos, mantendo o RS em situação de baixa endemicidade, porém com taxa relativa em elevação.

O número absoluto de casos de Tuberculose cresceu significativamente em ambos os estados. Em MG, os registros aumentaram de 3.927 para 5.376 casos (AAPC = +2,34%; R^2 = 0,517; p = 0,013), com média de 4.372 casos anuais (DP = 492; CV = 11,3%). No RS, a expansão também foi significativa: de 6.019 para 7.511 casos (AAPC = +1,60%; R^2 = 0,472; p = 0,020), com média de 6.608 casos (CV = 7,8%). As taxas ponderadas por população foram classificadas como estáveis em ambos os estados (MG: AAPC = +1,97%; p = 0,300; RS: AAPC = +3,10%; p = 0,433), indicando que o crescimento absoluto está parcialmente associado ao aumento das populações e à melhoria dos sistemas de notificação, embora o crescimento pós-pandêmico, a partir de 2022, aponte para dinâmica epidemiológica de transmissão ativa, especialmente nos centros urbanos.

O volume absoluto de notificações de sífilis congênita não apresentou tendência estatisticamente significativa em nenhum dos estados quando analisada a série completa (MG: AAPC = +3,39%; p = 0,300; RS: AAPC = -2,30%; p = 0,488). As taxas ponderadas por nascidos vivos também foram classificadas como estáveis (MG: p = 0,933; RS: p = 0,210). Entretanto, a análise descritiva revela variabilidade considerável: em MG, os casos oscilaram entre 966 e 2.490 (média = 1.842; CV = 28,5%), enquanto no RS os registros variaram de 695 a 2.067 (média = 1.710; CV = 24,4%). A ausência de tendência estatisticamente definida não afasta a relevância sanitária do indicador, dado que a sífilis congênita é evento inteiramente prevenível por meio da assistência pré-natal adequada, e sua persistência em patamares elevados configura falha sistemática dos serviços de saúde (Domingues; Leal, 2016; Brasil, 2023).

O número absoluto de óbitos cresceu de forma significativa em ambos os estados. Em MG, os óbitos passaram de 127.460 para 189.906 entre 2014 e 2024 (AAPC = +3,03%; R^2 = 0,673; p = 0,002), com pico de 189.906 em 2024 e média de 148.468 (CV = 12,6%). A taxa de mortalidade geral ponderada por população também apresentou tendência crescente (AAPC = +3,22%; R^2 = 0,383; p = 0,042), confirmando que o aumento dos óbitos excede o crescimento populacional. No RS,

os óbitos cresceram de 82.163 para 117.716 (AAPC = +2,54%; R^2 = 0,577; p = 0,007), porém a taxa ponderada por população foi classificada como estável (AAPC = -1,88%; p = 0,536), resultado que reflete o efeito do envelhecimento estrutural da população gaúcha: uma população mais idosa produz mais óbitos absolutos, mesmo sem aumento da mortalidade proporcional.

O volume absoluto de óbitos infantis decresceu em ambos os estados, acompanhando a redução no número de nascimentos. Em MG, os óbitos infantis reduziram de 3.069 (máximo) para 2.486 (mínimo), com AAPC = -2,16% (R^2 = 0,802; p < 0,001) e média de 2.776 óbitos anuais (CV = 7,4%). No RS, a queda foi semelhante: de 1.529 para 1.130 óbitos (AAPC = -3,04%; R^2 = 0,798; p < 0,001), com média de 1.327 (CV = 11,3%). Contudo, a taxa de mortalidade infantil ponderada por nascidos vivos foi classificada como estatisticamente estável nos dois estados (MG: AAPC = +1,36%; p = 0,843; RS: AAPC = -0,57%; p = 0,928), indicando que a proporção de óbitos em menores de um ano por nascido vivo não se reduziu de forma sistemática ao longo do período, apesar da queda nos números absolutos.

A Razão de Mortalidade Materna permaneceu estatisticamente estável em ambos os estados durante a série (MG: AAPC = -1,79%; p = 0,159; RS: AAPC = +2,46%; p = 0,408). Em MG, os óbitos maternos oscilaram entre 98 e 229 casos anuais (média = 130; CV = 26,4%), com pico em 2021 atribuído ao excesso de mortalidade materna durante a pandemia de covid-19. No RS, os casos variaram de 41 a 113 (média = 57; CV = 33,5%), com perfil de alta variabilidade decorrente dos pequenos números absolutos nas Macrorregiões menos populosas.

O crescimento dos óbitos por neoplasias malignas foi altamente significativo e consistente em ambos os estados, expressando a transição epidemiológica em curso. Em MG, os óbitos aumentaram de 21.218 para 27.847 (AAPC = +2,69%; R^2 = 0,992; p < 0,001), com média de 24.369 e coeficiente de variação de apenas 8,8%, a menor dispersão entre todos os indicadores de mortalidade analisados. No RS, os óbitos cresceram de 17.781 para 21.409 (AAPC = +1,60%; R^2 = 0,916; p < 0,001). A taxa ponderada por população apresentou comportamentos opostos: em MG, a taxa decresceu (AAPC = -8,37%; R^2 = 0,752; p < 0,001), refletindo o aumento da população em ritmo que supera o crescimento dos óbitos; no RS, a taxa cresceu significativamente (AAPC = +1,18%; R^2 = 0,507; p = 0,014), condizente com o envelhecimento mais avançado da população gaúcha e com a maior carga proporcional das neoplasias nesse perfil demográfico (Bray *et al*., 2018).

Os óbitos por causas externas foram classificados como estáveis em ambos os estados, tanto em valores absolutos quanto em taxas ponderadas. Em MG, os óbitos variaram entre 12.347 e 15.341 anuais (média = 13.820; CV = 6,6%), com AAPC = +0,21% (p = 0,756). No RS, a oscilação foi entre 7.210 e 8.643 (média = 7.959; CV = 4,9%), com AAPC = -0,27% (p = 0,539).

Tabela 2 – Comparativo dos indicadores epidemiológicos entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul (2014-2024): tendências de longo prazo pelo modelo log-linear (AAPC)

Dimensão	Indicador	MG: AAPC (%)	MG: Tendência	RS: AAPC (%)	RS: Tendência
Demográfica	Nascidos Vivos	-1,77*	Decrescente	-2,57*	Decrescente
Materno-Infantil	Pré-natal Inadequado (abs.)	-5,13*	Decrescente	-5,96*	Decrescente
Materno-Infantil	Taxa pré-natal adequado	-0,21	Estável	+1,47*	Crescente
Materno-Infantil	Taxa baixo peso ao nascer	-8,01*	Decrescente	+0,57	Estável
Imunização	Doses PENTA aplicadas	-2,74*	Decrescente	-2,60*	Decrescente
Hosp. e Amb.	ICSAP (abs.)	+2,13*	Crescente	-0,50	Estável
Hosp. e Amb.	Taxa ICSAP	+1,34	Estável	+0,23	Estável
Hosp. e Amb.	Produção ambulatorial	+5,28*	Crescente	+4,02	Estável
Agravos	Tuberculose (abs.)	+2,34*	Crescente	+1,60*	Crescente
Agravos	Taxa Hanseniase	-4,02*	Decrescente	+7,37*	Crescente
Agravos	Taxa Sífilis Congênita	+0,26	Estável	+3,21	Estável
Mortalidade	Taxa Mortalidade Geral	+3,22*	Crescente	-1,88	Estável
Mortalidade	Taxa Mortalidade Infantil	+1,36	Estável	-0,57	Estável
Mortalidade	Taxa Mortalidade Neoplasias	-8,37*	Decrescente	+1,18*	Crescente
Mortalidade	RMM	-1,79	Estável	+2,46	Estável
Mortalidade	Taxa Causas Externas	-1,14	Estável	-5,90	Estável

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), resultados do software R v.4.5.2. *p < 0,05.

A síntese comparativa evidencia um conjunto de convergências e divergências estruturalmente relevantes à luz do mandato redistributivo inscrito no Art. 3º da CR/88. As principais convergências são: a redução significativa do pré-natal inadequado; a queda no número de doses de Pentavalente aplicadas; o crescimento absoluto dos casos de tuberculose; e a estabilidade das taxas de mortalidades infantil e materna. Esses padrões compartilhados expressam tendências do sistema de saúde brasileiro que transcendem especificidades estaduais.

As divergências são igualmente reveladoras. A taxa de mortalidade geral cresce em MG e permanece estável no RS, indicando que o aumento dos óbitos gaúchos

é explicado pelo envelhecimento da população, e não por piora das condições de saúde relativas. A taxa de mortalidade por neoplasias apresenta direções opostas: decrescente em MG, crescente no RS, reflexo do perfil etário mais envelhecido do estado sulista. A produção ambulatorial expande-se de forma significativa em MG, mas não no RS, onde a série permanece estável pela análise inferencial. A taxa de hanseníase declina em MG e aumenta no RS por efeito do denominador populacional em retração. Essas diferenças definem perfis de necessidade sanitária distintos, que, pelo princípio de equidade vertical (Mooney, 1983; Culyer; Wagstaff, 1993), deveriam orientar alocações orçamentárias diferenciadas entre territórios, premissa que será examinada na subseção seguinte, ao confrontar esses dados com a distribuição das emendas parlamentares federais.

4.2 ANÁLISE DO PERFIL DAS EMENDAS PARLAMENTARES DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

No período de 2014 a 2024, o volume acumulado de recursos federais transferidos a MG por meio de emendas parlamentares alcançou R$ 11,079 bilhões. Observa-se uma trajetória de crescimento expressiva, porém não linear, marcada por inflexões associadas, de um lado, às reformas constitucionais que ampliaram a impositividade orçamentária do Poder Legislativo e, de outro, aos ciclos de ajuste fiscal do governo federal.

Tabela 3 – Evolução anual das emendas parlamentares destinadas a Minas Gerais (2014-2024)

Ano	N emendas	% do Total	Valor IPCA (R$)	Mediana (R$)	CV (%)	Assimetria
2014	1.027	3,50	387.521.090,30	251.910,18	141,01	7,13
2015	735	2,72	301.038.150,99	236.697,12	162,35	7,54
2016	1.597	4,73	523.926.979,13	223.452,23	180,20	12,86
2017	3.060	8,73	967.680.614,44	181.430,88	213,89	14,81
2018	3.266	8,30	919.731.295,82	220.140,41	149,70	13,12
2019	2.149	6,26	693.136.516,65	187.856,19	208,78	12,76
2020	3.100	8,30	919.301.569,89	152.890,81	159,55	8,90
2021	5.092	15,61	1.729.117.359,51	190.654,48	253,98	25,20
2022	4.334	12,72	1.409.691.918,48	224.873,52	197,65	15,94
2023	3.013	11,30	1.251.424.694,48	222.322,72	197,79	8,73
2024	4.481	17,84	1.976.643.058,19	267.191,28	195,67	12,21
Total	**31.854**	**100,00**	**11.079.213.247,88**	**219.827,59**	**202,85**	**16,68**

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), com base no Portal FNS/MS, processado em R v.4.5.2.

Da análise temporal, depreendem-se três padrões principais. Em primeiro lugar, o menor volume da série foi registrado em 2015 (N = 735; R$ 301,0 milhões; mediana = R$ 236.697,12), que, paradoxalmente, correspondeu à segunda maior mediana anual. Esse resultado sugere que o contingenciamento orçamentário do período excluiu predominantemente as emendas de menor valor, concentrando a execução naquelas de maior porte individual. Em segundo lugar, o ano de 2020 apresentou a menor mediana de toda a série (R$ 152.890,81; CV = 159,55%), refletindo a pulverização dos recursos para atender a demandas emergenciais municipais no contexto da Covid-19. Por fim, 2024 encerra a série com o maior volume observado (R$ 1,977 bilhão; 17,84% do total) e a segunda maior mediana (R$ 267.191,28; IC 95%: R$ 415.837,65 a R$ 466.395,35), evidenciando a consolidação do poder alocativo parlamentar no processo orçamentário federal, em linha com as mudanças introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 126/2022.

O ano de 2021 demanda análise específica. Nesse período, observa-se o maior número de emendas da série (N = 5.092; R$ 1,729 bilhão) e o mais elevado coeficiente de variação anual (CV = 253,98%). Destaca-se, ainda, a execução da maior emenda individual de todo o intervalo analisado (R$ 40.421.345,60), padrão associado ao protagonismo das emendas de relator-geral (RP9), posteriormente declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2022.

No RS, o volume acumulado atingiu R$ 5,758 bilhões, apresentando uma morfologia temporal semelhante à observada em MG, porém com uma particularidade estatisticamente relevante. Em 2016, registrou-se um coeficiente de variação de 863,20%, o mais elevado de toda a série estadual, resultado da presença de uma única emenda no valor de R$ 97.151.301,37. Esse valor, isoladamente, distorceu de forma significativa a média anual (R$ 374.705,08), sem impactar proporcionalmente a mediana (R$ 155.019,23), o que ilustra, de maneira metodologicamente precisa, o efeito de valores atípicos (*outliers*) de grande magnitude e reforça o papel da mediana como medida mais robusta de tendência central nesses contextos (Field, 2018; Hair *et al*., 2019).

Tabela 4 – Evolução anual das emendas parlamentares destinadas ao Rio Grande do Sul (2014-2024)

Ano	N emendas	% do Total	Valor IPCA (R$)	Mediana (R$)	CV (%)	Assimetria
2014	747	3,75	216.165.599,00	205.958,65	99,99	4,34
2015	394	2,16	124.650.911,65	233.152,57	118,45	6,39
2016	937	6,10	351.098.661,20	155.019,23	863,20	28,78
2017	1.459	6,06	349.172.185,20	152.547,80	116,55	6,69
2018	2.025	8,17	470.665.025,73	146.760,28	131,87	11,89
2019	1.335	7,43	427.863.778,54	180.780,28	141,89	4,36
2020	1.719	10,81	622.284.891,56	142.847,95	257,44	9,89
2021	2.400	11,27	648.851.143,98	174.364,45	163,76	9,87

Ano	N emendas	% do Total	Valor IPCA (R$)	Mediana (R$)	CV (%)	Assimetria
2022	2.794	12,11	697.011.886,26	151.455,82	228,56	17,99
2023	2.412	12,51	720.243.886,34	166.742,04	167,15	9,51
2024	3.597	19,62	1.129.564.102,87	212.497,59	203,10	12,40
Total	**19.819**	**100,00**	5.757.572.072,35	172.013,60	304,02	69,96

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), com base no Portal FNS/MS, processado em R v.4.5.2.

A comparação das séries temporais evidencia uma convergência estrutural relevante entre os dois estados. Ambos atingiram seus picos históricos em 2024, com crescimento superior a 56% em relação a 2023, além de apresentarem expansão acumulada superior a 400% no período de 2014 a 2024. No entanto, persistem diferenças na estrutura distributiva: a mediana geral do RS (R$ 172.013,60) é inferior à de MG (R$ 219.827,59), resultando em uma diferença de R$ 47.813,99, o que indica um menor porte típico das emendas no estado gaúcho.

Adicionalmente, o coeficiente de assimetria do RS (69,96) é mais de quatro vezes superior ao de MG (16,68), evidenciando uma distribuição significativamente mais assimétrica. Esse padrão indica que a cauda direita da distribuição no estado gaúcho é mais pronunciada, sendo fortemente influenciada por um número reduzido de emendas de valor excepcionalmente elevado, o que reforça a presença de elevada concentração em segmentos específicos da distribuição.

Tabela 5 – Estatística descritiva completa dos valores das emendas por Macrorregião (MG, 2014-2024)

Macrorregião	N	% Total	Total (R$)	Mediana (R$)	IQR (R$)	DP (R$)	CV (%)	Assimetria	Curtose
Centro	6.239	24,74	2.741.172.224,60	228.355,69	267.535,53	1.096.436,19	249,55	14,64	363,43
Norte	3.372	9,82	1.088.328.938,13	225.051,04	232.891,10	394.806,13	122,32	9,97	216,12
Sudeste	2.626	8,16	903.733.935,82	208.529,29	197.874,34	795.763,85	231,23	14,17	287,75
Oeste	2.176	6,15	681.394.516,89	220.972,17	206.735,92	390.443,01	124,69	5,94	57,49
Nordeste	2.059	5,97	661.358.874,42	220.443,11	211.220,79	462.894,15	144,11	10,26	184,17
Leste	1.423	5,77	638.808.630,98	258.519,09	285.139,34	913.813,17	203,56	11,22	206,10
Sudoeste	1.904	4,84	536.779.162,57	189.866,16	193.582,32	371.279,16	131,70	6,43	68,45
Sul	1.818	4,79	530.903.632,36	205.464,83	196.949,20	501.533,50	171,74	14,73	348,19
Triângulo Norte	1.294	4,63	512.515.139,81	208.272,57	229.382,23	907.955,97	229,24	10,01	134,44

Macrorregião	N	% Total	Total (R$)	Mediana (R$)	IQR (R$)	DP (R$)	CV (%)	Assimetria	Curtose
Extremo Sul	1.446	4,34	480.527.995,73	208.405,25	199.327,26	761.888,55	229,27	13,32	225,90
Leste do Sul	1.570	3,98	441.368.461,64	213.305,08	207.701,42	319.436,84	113,63	5,94	59,25
Triângulo Sul	1.281	3,92	433.840.548,82	206.670,78	208.988,92	633.744,54	187,13	8,78	100,15
Vale do Aço	1.186	3,82	423.293.448,21	239.708,63	242.353,19	544.707,65	152,62	8,88	125,20
Centro Sul	1.339	3,79	419.799.973,66	212.497,59	201.120,36	461.113,68	147,08	7,61	86,70
Noroeste	1.197	2,87	317.461.646,75	188.728,68	184.741,23	287.281,73	108,32	4,72	37,32
Jequitinhonha	924	2,42	267.926.117,50	222.322,72	194.635,71	265.059,99	91,41	3,01	16,30
Total MG	**31.854**	**100**	**11.079.213.247,88**	**219.827,59**	**214.561,31**	705.520,39	202,85	16,68	529,72

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), com base no Portal FNS/MS, processado em R v.4.5.2.

Os dados permitem identificar dois casos analiticamente singulares que estruturam a compreensão da distribuição territorial em MG. O primeiro é a Macrorregião Jequitinhonha: com o menor contingente de emendas do estado (N = 924), o menor volume absoluto (R$ 267,9 milhões; 2,42%), mas a assimetria mais baixa (3,01), a curtose mais baixa (16,30) e o único CV abaixo de 100% (91,41%). Esses três indicadores convergem para o mesmo diagnóstico: as emendas recebidas por Jequitinhonha são notavelmente homogêneas e uniformes – sem valores atípicos disruptivos. O problema estrutural desse território, um dos de maior vulnerabilidade social do Brasil (PNUD, 2013), é exclusivamente quantitativo: não a qualidade ou o porte individual das emendas recebidas, mas a insuficiência radical de sua quantidade.

O segundo caso refere-se ao contraste entre as Macrorregiões Leste e Noroeste. A região Leste apresenta a maior mediana (R$ 258.519,09; 17,6% acima da média estadual), com N = 1.423 emendas, sustentada por elevada curtose (206,10) e por um valor máximo de R$ 21.180.607,34, o que evidencia a presença de eventos extremos que influenciam a distribuição. Em contraposição, a região Noroeste registra a segunda menor mediana (R$ 188.728,68) e coeficiente de variação de 108,32%, indicando que os valores individuais das emendas são sistematicamente mais modestos, sem a compensação decorrente de aportes de grande magnitude.

Por sua vez, a Macrorregião Norte destaca-se de forma relativamente positiva. Com o segundo maior volume absoluto (R$ 1,088 bilhão; 9,82%) e coeficiente de variação de 122,32%, entre os mais baixos do estado, apresenta uma distribuição mais homogênea e consistente. Considerando tratar-se de um território historicamente vulnerável, esse padrão sugere uma condição relativamente mais favorável em termos de previsibilidade do financiamento público.

Tabela 6 – Estatística descritiva completa dos valores das emendas por Macrorregião (RS, 2014-2024)

Macrorregião	N	% Total	Total (R$)	Mediana (R$)	IQR (R$)	DP (R$)	CV (%)	**Assimetria**	**Curtose**
Metropolitana	5.329	41,09	2.365.499.665,26	212.497,59	221.305,84	1.609.793,27	362,65	42,38	2.457,93
Norte	4.348	15,10	869.235.973,45	152.547,80	117.825,98	168.224,77	84,15	5,51	65,69
Vales	2.862	13,80	794.619.797,77	181.217,52	168.405,31	488.686,80	176,01	11,14	170,90
Missioneira	2.410	8,66	498.844.888,99	155.484,29	137.305,81	171.864,07	83,03	4,31	36,20
Serra	2.058	9,69	558.091.261,86	175.066,16	178.732,66	427.618,83	157,69	16,12	430,27
Centro-Oeste	1.577	6,26	360.631.106,46	172.013,60	158.483,58	189.541,35	82,88	3,41	20,38
Sul	1.235	5,40	310.649.378,56	166.348,68	161.208,72	353.439,90	140,51	8,43	101,57
Total RS	19.819	100	5.757.572.072,35	172.013,60	167.597,93	883.189,42	304,02	69,96	7.345,56

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), com base no Portal FNS/MS, processado em R v.4.5.2.

Conforme os dados, a estrutura interna da distribuição gaúcha revela-se ainda mais polarizada do que os indicadores agregados sugeriam. A Macrorregião Metropolitana apresenta curtose de 2.457,93 e assimetria de 42,38, valores que, isoladamente, explicam parcela significativa da curtose total do RS (7.345,56) e de sua assimetria global (69,96). Esse resultado indica que a cauda direita da distribuição é fortemente determinada pela Metropolitana, onde se concentrou a emenda de R$ 97.151.301,37 em 2016. A exclusão desse evento isolado reduziria substancialmente o grau de extremidade do perfil estatístico estadual.

Em contraste, três Macrorregiões apresentam coeficientes de variação inferiores a 100%: Norte (84,15%), Missioneira (83,03%) e Centro-Oeste (82,88%). Esses valores configuram os menores níveis de dispersão de todo o conjunto analisado, inclusive abaixo do observado na região de Jequitinhonha, em MG. Tal homogeneidade interna indica que, nessas regiões, os valores das emendas são relativamente estáveis e previsíveis, sem a influência de transferências de grande magnitude que distorçam a distribuição. Sob a ótica do mandato redistributivo, essa consistência poderia ser interpretada como positiva caso os montantes fossem compatíveis com as necessidades territoriais. Contudo, as medianas observadas nessas Macrorregiões (R$ 152.547,80; R$ 155.484,29; R$ 172.013,60) situam-se sistematicamente abaixo da mediana estadual (R$ 172.013,60), indicando que a homogeneidade se dá em torno de valores modestos, e não de níveis suficientes de financiamento.

Por fim, os três testes de normalidade aplicados rejeitaram, de forma unânime, a hipótese de distribuição normal em ambos os estados, com $p<0,00001$ em todos os casos, o que confirma a presença de assimetrias acentuadas e reforça

a inadequação do uso de estatísticas paramétricas convencionais sem os devidos ajustes.

Tabela 7 – Testes de normalidade aplicados aos valores das emendas parlamentares (MG e RS, 2014-2024)

Teste	MG Estatística	MG p-valor	RS Estatística	RS p-valor	Decisão	Método
Shapiro-Wilk (n = 5.000)	0,39598	< 0,00001	0,27871	< 0,00001	Rejeita H_0	Não paramétrico
KS-Lilliefors	0,31101	< 0,00001	0,37110	< 0,00001	Rejeita H_0	Não paramétrico
Anderson-Darling	5.704,806	< 0,00001	4.705,053	< 0,00001	Rejeita H_0	Não paramétrico

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), processado em R v.4.5.2.

A estatística de Shapiro-Wilk de 0,27871 para o RS, inferior ao já reduzido valor de 0,39598 observado em MG, confirma que a distribuição gaúcha se afasta de forma ainda mais acentuada da normalidade, em consonância com os elevados níveis de assimetria e curtose previamente identificados. Esse resultado reforça o diagnóstico de forte não normalidade na estrutura dos dados.

Adicionalmente, a convergência dos três testes de normalidade, baseados em princípios matemáticos distintos, constitui evidência robusta e independente da violação desse pressuposto. Tal consistência metodológica fundamenta, com rigor, a adoção de métodos não paramétricos em toda a análise inferencial subsequente, conforme recomendado na literatura especializada (Razali; Wah, 2011; Field, 2018).

Tabela 8 – Resultados do Teste de Kruskal-Wallis (fatores Macrorregião e Ano): MG e RS, 2014-2024

Estado	Fator	N grupos	H	gl	p-valor	η^2	Var. explicada	Efeito
MG	Macrorregião	16	282,631	15	< 0,0001	0,0084	0,84%	Negligenciável
MG	Ano	11	617,284	10	< 0,0001	0,0191	1,91%	Pequeno
RS	Macrorregião	7	—	6	< 0,0001	—	Negligenciável	Negligenciável
RS	Ano	11	—	10	< 0,0001	—	Pequeno	Pequeno

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), processado em R v.4.5.2.

O resultado inferencial mais relevante desta análise reside na coexistência de elevada significância estatística com tamanho de efeito negligenciável ou pequeno em ambos os estados. Embora o teste de Kruskal-Wallis identifique diferenças estatisticamente significativas entre Macrorregiões em MG ($H = 282,631$; $p < 0,0001$), o coeficiente $\eta^2 = 0,0084$ indica que a localização territorial explica apenas 0,84% da variância total nos valores individuais das emendas. Em bases com $N = 31.854$ para MG e $N = 19.819$ para o RS, os testes estatísticos apresentam poder extremamente elevado para detectar diferenças, o que torna a significância estatística praticamente inevitável, independentemente da relevância substantiva dos efeitos observados (Cohen, 1988; Hair *et al*., 2019). Nesse contexto, o parâmetro analiticamente mais informativo é o η^2, que evidencia que fatores de natureza institucional e normativa, como tipo de emenda, modalidade e exercício orçamentário, exercem influência muito mais expressiva sobre o valor individual das emendas do que a localização geográfica do beneficiário.

O fator temporal, representado pelo ano de execução, apresenta $\eta^2 = 0,0191$, sendo classificado como efeito pequeno, mas ainda assim aproximadamente 2,3 vezes mais explicativo do que o fator territorial. Esse resultado confirma que mudanças normativas, como as introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 e pela Lei Complementar nº 210/2024, possuem impacto mais estruturante sobre o porte individual das emendas do que a Macrorregião receptora. Tal evidência possui implicação direta para a avaliação do mandato redistributivo, uma vez que, se o território explica menos de 1% da variância, os critérios de necessidade epidemiológica das Macrorregiões, que deveriam orientar a alocação em consonância com o Art. 3º da CR/88, exercem influência apenas marginal sobre a magnitude dos repasses parlamentares.

A análise *post hoc*, por meio do teste de Dunn com correção de Bonferroni, considerando 120 pares possíveis em MG, dos quais 50 apresentaram diferenças estatisticamente significativas, o que corresponde a 41,7% do total, confirma a formação de subgrupos com distintos padrões de valor. As Macrorregiões Leste e Vale do Aço configuram o polo superior, com medianas de R$ 258.519,09 e R$ 239.708,63, respectivamente, sendo estatisticamente equivalentes às regiões Centro e Norte e superiores às regiões Sudoeste, Noroeste e Sul. Por sua vez, a macrorregião de Jequitinhonha não apresenta diferenças estatisticamente significativas em relação às regiões de valor intermediário, diferindo apenas da região Leste ($p = 0,00096$), do Noroeste ($p = 0,02292$) e do Sudoeste ($p = 0,00711$). Esse padrão reforça a interpretação de que a limitação observada em Jequitinhonha está associada à quantidade de emendas recebidas, e não ao seu valor unitário.

Tabela 9 – Perfil comparativo multidimensional das emendas parlamentares (MG e RS, 2014-2024)

Dimensão	Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Padrão Comparativo
Volume total	R$ 11,079 bi	R$ 5,758 bi	MG 1,9× maior
N total de emendas	31.854	19.819	MG 1,6× maior
Mediana geral	R$ 219.827,59	R$ 172.013,60	MG 27,8% superior
CV geral	202,85%	304,02%	RS mais heterogêneo
Assimetria total	16,68	69,96	RS extremamente mais assimétrico
Curtose total	529,72	7.345,56	RS caudas muito mais pesadas
Maior concentração territorial	Centro: 24,74%	Metropolitana: 41,09%	Viés metropolitano mais intenso no RS
Menor volume territorial	Jequitinhonha: 2,42%	Sul: 5,40%	Territórios vulneráveis sub-representados
Modalidade dominante	Individual: 57,68%	Individual: 56,42%	Convergente
Instrumento dominante	FAF: 85,72%	FAF: 86,30%	Convergente
Despesas correntes	63,21%	72,19%	RS mais orientado ao custeio
Funções saúde (301+302)	71,89%	89,13%	Concentração maior no RS
Efeito territorial (η^2)	0,84% — negligenciável	Negligenciável	Convergente
Efeito temporal (η^2)	1,91% — pequeno	Pequeno	Convergente — reformas normativas superam território

Fonte: Elaborada pelos autores (2026), com base no Portal FNS/MS, processado em R v.4.5.2.

Os resultados produzidos indicam que os dois estados apresentam padrões estruturalmente convergentes. Em ambos os casos, observam-se distribuições de valores fortemente assimétricas e leptocúrticas, marcadas pela presença de emendas de porte excepcional que distorcem a média sem impactar significativamente a mediana. Verifica-se, ainda, o predomínio das emendas individuais, a centralidade do instrumento Fundo a Fundo, e a concentração funcional dos recursos na área da saúde, além de um efeito territorial negligenciável sobre o valor individual das emendas.

A principal divergência entre os estados reside na intensidade do viés metropolitano, que atinge 41,09% no RS, em contraste com 24,74% em MG, bem como na magnitude da assimetria observada. No caso gaúcho, a curtose total alcança 7.345,56, valor substancialmente superior ao registrado em MG, de 529,72. Esse comportamento extremo é determinado, em grande medida, pela Macrorregião Metropolitana, que concentra níveis elevados de assimetria (42,38) e curtose (2.457,93), configurando-se como o principal vetor de distorção da distribuição estadual.

5 DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo permitem confrontar, de forma sistemática, duas dimensões analíticas frequentemente tratadas separadamente pela literatura, sobre finanças públicas e equidade em saúde: o perfil epidemiológico dos territórios e a lógica distributiva das emendas parlamentares federais. A articulação entre essas dimensões é essencial para avaliar em que medida o orçamento público cumpre o mandato redistributivo previsto no Art. 3º, III, da CR/88, que atribui ao Estado o dever de erradicar a pobreza, reduzir desigualdades sociais e regionais e promover o desenvolvimento equilibrado do território nacional (Brasil, 1988; Bercovici, 2005).

O primeiro eixo interpretativo refere-se à convergência epidemiológica observada entre MG e RS. Ambos os estados apresentaram redução do pré-natal inadequado, queda na cobertura vacinal da Pentavalente, aumento absoluto dos casos de tuberculose e relativa estabilidade das taxas de mortalidade infantil e materna. Tais padrões indicam tendências estruturais do sistema de saúde brasileiro que transcendem especificidades locais e dialogam com a literatura sobre determinantes sociais da saúde (Dahlgren; Whitehead, 1991; Marmot, 2005; Solar; Irwin, 2010).

A redução do pré-natal inadequado representa avanço relevante, uma vez que a literatura aponta associação consistente entre acompanhamento gestacional insuficiente e maior risco de mortalidade materna e perinatal (Domingues *et al*., 2015; Viellas *et al*., 2014). Entretanto, a estabilidade das taxas de mortalidade infantil e materna, mesmo diante da ampliação do acesso ao pré-natal, sugere que a expansão quantitativa da cobertura não foi acompanhada de melhora proporcional nos desfechos. Esse resultado pode refletir limitações relacionadas à qualidade da atenção ofertada ou à persistência de determinantes estruturais não captados pelos indicadores utilizados.

A redução da cobertura vacinal da Pentavalente merece destaque específico. Observada em ambos os estados, com tendências estatisticamente significativas, essa queda tem sido documentada como efeito combinado da hesitação vacinal, de dificuldades operacionais dos serviços e dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre as rotinas de imunização infantil (Sato, 2018; Domingues *et al*., 2020). Coberturas inferiores ao limiar de 95% comprometem a imunidade coletiva e elevam o risco de reemergência de doenças imunopreveníveis (Fine; Eames; Heymann, 2011). Trata-se, portanto, de necessidade sanitária objetiva que, à luz do princípio

da equidade vertical, demandaria alocações orçamentárias específicas e suficientes (Mooney, 1983; Culyer; Wagstaff, 1993).

O segundo eixo de discussão relaciona-se às divergências epidemiológicas entre os estados. A taxa de mortalidade geral apresentou tendência de crescimento em MG, ao passo que permaneceu estável no RS. Nesse último, o comportamento observado pode estar associado ao estágio mais avançado da transição demográfica e ao envelhecimento populacional (Camarano; Kanso; Mello, 2004). De forma semelhante, a mortalidade por neoplasias mostrou comportamento decrescente em MG e crescente no RS, resultado coerente com a maior participação relativa de doenças crônicas em populações mais envelhecidas (Bray *et al*., 2018).

Esses achados evidenciam a heterogeneidade das necessidades sanitárias entre territórios e reforçam a exigência de alocações diferenciadas, capazes de considerar especificidades epidemiológicas regionais. A literatura sobre equidade em saúde sustenta que contextos desiguais requerem respostas distributivas proporcionais às necessidades observadas (Whitehead, 1992; Braveman; Gruskin, 2003).

O terceiro eixo interpretativo refere-se ao perfil distributivo das emendas parlamentares e à sua compatibilidade com as necessidades identificadas. Em MG, o fator territorial explicou parcela reduzida da variância dos valores individuais das emendas, ao passo que o fator temporal, associado a mudanças normativas, apresentou maior poder explicativo. Esse resultado indica que a localização geográfica do beneficiário, e, por consequência, as necessidades epidemiológicas do território, exerceu influência marginal sobre a magnitude dos repasses. Em contraste, alterações institucionais do processo orçamentário mostraram-se mais determinantes para o volume transferido.

Tal evidência converge com estudos que apontam a predominância de racionalidade político-eleitoral na distribuição de emendas parlamentares, em detrimento de critérios técnico-sanitários ou redistributivos (Arretche, 2012; Pereira; Mueller, 2002; Ames, 2003; Praça; Lopez, 2021). Sob essa perspectiva, o orçamento parlamentarizado tende a responder mais intensamente a incentivos políticos do que a diagnósticos epidemiológicos territorializados.

O caso da Macrorregião Jequitinhonha, em MG, é emblemático. Trata-se de território historicamente marcado por elevada vulnerabilidade social (PNUD, 2013) e que recebeu o menor volume agregado de emendas no período analisado. Ao mesmo tempo, os indicadores estatísticos revelam distribuição interna relativamente homogênea dos valores destinados à região. O problema central, portanto, não reside na dispersão intrarregional dos recursos, mas na insuficiência estrutural do montante transferido. À luz do princípio da equidade vertical, esse resultado é particularmente relevante. O território que mais demandaria ação compensatória é justamente aquele que recebeu menor volume de recursos, configurando padrão inverso ao esperado em um arranjo orientado pela redução de desigualdades (Brasil, 1988; Porto *et al*., 2007).

Situação análoga, embora com características próprias, foi observada no RS. A Macrorregião Metropolitana concentrou parcela expressiva do volume total de emendas, influenciada pela presença de transferências de grande magnitude. Em

contrapartida, regiões como Norte, Missioneira e Centro-Oeste apresentaram maior homogeneidade distributiva, porém em torno de valores sistematicamente inferiores à mediana estadual. A homogeneidade de valores modestos não representa, por si só, equidade distributiva, podendo indicar apenas consolidação de patamar insuficiente de financiamento.

O quarto eixo de discussão diz respeito aos efeitos das reformas constitucionais do regime de emendas sobre a eficiência alocativa. A série histórica evidencia que as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019 alteraram o volume, a morfologia e a dinâmica distributiva dos recursos. Em ambos os estados, os maiores volumes da série concentraram-se no período final analisado, o que confirma a expansão progressiva do poder alocativo do Poder Legislativo no ciclo orçamentário federal (Raile; Pereira; Power, 2011; Ipea, 2020). Entretanto, o aumento do volume agregado não se converteu, necessariamente, em maior aderência às necessidades epidemiológicas dos territórios. Esse desacoplamento entre expansão financeira e equidade distributiva constitui um dos principais desafios à governança do gasto público federal em saúde (TCU, 2021).

O episódio das emendas de relator-geral merece registro específico. A concentração extraordinária de recursos em poucos destinatários, observada em determinados exercícios, revelou padrão incompatível com exigências de transparência, rastreabilidade e controle público. Do ponto de vista distributivo, esse modelo tende a aprofundar a fragmentação do financiamento e a dificultar a coordenação regional do SUS, comprometendo a lógica de planejamento ascendente e territorializado do sistema (Mendes, 2015; Viana *et al*., 2015).

O quinto eixo de discussão remete ao arcabouço normativo do financiamento da saúde no Brasil. O sistema integrado, composto por PPA, LDO e LOA, pressupõe que o orçamento traduza direitos sociais em alocações financeiras concretas, incorporando necessidades epidemiológicas e socioeconômicas como variáveis orientadoras do planejamento (Arretche, 2012; Bucci, 2015; Brasil, 1988). Os resultados aqui apresentados sugerem que, no âmbito das emendas parlamentares, esse imperativo não se materializa de forma consistente. O predomínio das emendas individuais e a centralidade das transferências fundo a fundo indicam estrutura operacional eficiente para repasse financeiro, mas não necessariamente vinculada a sistema de alocação baseado em necessidades sanitárias objetivamente mensuradas (Porto *et al*., 2007; Mendes; Carnut, 2020; Machado; Fortes; Somarriba, 2018).

Por fim, os achados possuem implicações normativas relevantes. A baixa capacidade explicativa do fator territorial, combinada à identificação de necessidades sanitárias evidentes, como crescimento da tuberculose, redução da cobertura vacinal e persistência de vulnerabilidades regionais, evidencia lacuna entre o mandato redistributivo constitucional e a operação concreta das emendas parlamentares.

A superação dessa lacuna exige a formulação de critérios técnico-epidemiológicos transparentes e institucionalmente vinculantes para a alocação de recursos parlamentares na saúde. Tais critérios devem incorporar carga de doença, vulnerabilidade social, capacidade instalada e desigualdades regionais como variáveis estruturantes do processo orçamentário (Porto *et al*., 2007; Mendes, 2015;

Viana *et al*., 2015; Machado; Fortes; Somarriba, 2018). Sem essa reorientação, a expansão do financiamento parlamentar tende a reproduzir, ou mesmo aprofundar, assimetrias territoriais que a CR/88 impõe ao Estado corrigir.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou, no período de 2014 a 2024, a compatibilidade entre o perfil epidemiológico de MG e do RS e a distribuição territorial das emendas parlamentares federais destinadas ao SUS. A articulação entre indicadores epidemiológicos, demográficos e dados de execução orçamentária permitiu avaliar em que medida o financiamento parlamentar contribui para o cumprimento do mandato redistributivo previsto no Art. 3º, III, da CR/88.

Os resultados evidenciaram lacuna sistemática entre necessidades sanitárias objetivas e lógica alocativa das emendas parlamentares. No plano epidemiológico, observaram-se padrões convergentes relevantes, como redução do pré-natal inadequado, queda da cobertura vacinal e crescimento dos casos de tuberculose. Tais fenômenos configuram demandas concretas que deveriam orientar a priorização orçamentária.

No plano financeiro, verificou-se que fatores territoriais exerceram influência limitada sobre a distribuição dos recursos, enquanto mudanças normativas e institucionais mostraram maior capacidade explicativa. Esse resultado sugere predominância de racionalidade político-institucional sobre critérios de necessidade sanitária.

O crescimento expressivo do volume agregado de emendas ao longo da década tampouco alterou esse diagnóstico. A expansão quantitativa do financiamento não foi acompanhada da institucionalização de critérios técnico-epidemiológicos capazes de assegurar distribuição proporcional às necessidades regionais.

Este estudo apresenta limitações: a) a análise concentrou-se em dois estados, o que restringe generalizações para o conjunto da federação; b) a abordagem ecológica não permite inferências causais entre financiamento e desfechos epidemiológicos; e c) as variações de qualidade e completude dos sistemas de informação podem introduzir imprecisões nos indicadores utilizados.

Como agenda futura, recomenda-se ampliar a análise para outras unidades federativas, incorporar métodos espaciais e examinar relações entre emendas parlamentares e resultados em saúde em escala municipal. No plano institucional, os resultados sustentam a necessidade de critérios transparentes e vinculantes para a alocação de emendas na saúde, incorporando carga de doença, vulnerabilidade social e capacidade instalada dos sistemas locais.

Tal reorientação é condição necessária para que o financiamento parlamentar contribua efetivamente para a redução das desigualdades territoriais em saúde, em consonância com a CR/88 e com os princípios da universalidade, integralidade e equidade que estruturam o SUS (Brasil, 1988).

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; REZENDE, F. A distribuição de recursos públicos no Brasil: ineficiências e desigualdades. In: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 327-346.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; FIOCRUZ, 2012.

BARRETO, M. L. Desigualdades em saúde: uma perspectiva global. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 7, p. 2097-2108, jul. 2017.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2005.

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

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico: sífilis**. Brasília: Ministério da Saúde, 2023. (Boletim Epidemiológico, n. esp.).

BRAVEMAN, P.; GRUSKIN, S. Defining equity in health. **Journal of Epidemiology and Community Health**, London, v. 57, n. 4, p. 254-258, 2003.

BRAY, F. et al. Global cancer statistics 2018: GLOBOCAN estimates of incidence and mortality worldwide for 36 cancers in 185 countries. *CA:* **A Cancer Journal for Clinicians**, Hoboken, v. 68, n. 6, p. 394-424, 2018.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. **PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, A. A. (org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 25-73.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. 2. ed. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1988.

CULYER, A. J.; WAGSTAFF, A. Equity and equality in health and health care. **Journal of Health Economics**, Amsterdam, v. 12, n. 4, p. 431-457, 1993.

DAHLGREN, G.; WHITEHEAD, M. **Policies and strategies to promote social equity in health**. Stockholm: Institute for Future Studies, 1991.

DOMINGUES, R. M. S. M. et al. Adequação da assistência pré-natal segundo as características maternas no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, Washington, v. 37, n. 3, p. 140-147, 2015.

DOMINGUES, C. M. A. S. et al. Programa Nacional de Imunizações: 46 anos de uma história de sucesso e desafios. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, supl. 2, e00222919, 2020.

DOMINGUES, R. M. S. M.; LEAL, M. C. Incidência de sífilis congênita e fatores associados à transmissão vertical da sífilis: dados do estudo Nascer no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, e00082415, 2016.

FIELD, A. **Discovering statistics using IBM SPSS statistics**. 5. ed. London: SAGE, 2018.

FINE, P. E. M.; EAMES, K.; HEYMANN, D. L. “Herd immunity”: a rough guide. **Clinical Infectious Diseases**, Oxford, v. 52, n. 7, p. 911-916, 2011.

GIOVANELLA, L. *et al*. (org.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

HAIR, J. F. *et al*. **Multivariate data analysis**. 8. ed. Hampshire: Cengage Learning, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Emendas parlamentares ao orçamento federal**: uma análise da sua evolução e distribuição. Brasília: IPEA, 2020. (Nota Técnica, n. 87).

MACHADO, C. V.; FORTES, F. B.; SOMARRIBA, M. G. Federalismo e financiamento da saúde no Brasil: desafios para a equidade. In: MACHADO, C. V.; LIMA, L. D.; BAPTISTA, T. W. F. (org.). **Políticas de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018. p. 213-244.

MARMOT, M. Social determinants of health inequalities. **The Lancet**, London, v. 365, n. 9464, p. 1099-1104, 2005.

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

MENDES, E. V. A construção social da atenção primária à saúde. **Conselho Nacional de Secretários de Saúde**, Brasília, 2015. 193 p.

MENDES, A.; CARNUT, L. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **SER Social**, Brasília, v. 22, n. 46, p. 9-33, jan./jun. 2020.

MOONEY, G. Equity in health care: confronting the confusion. **Effective Health Care**, Edinburgh, v. 1, n. 4, p. 179-185, 1983.

PAIM, J. et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**, London, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PORTO, S. M. et al. A utilização do GINI para avaliação da distribuição intra-regional de recursos do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 1037-1047, 2007.

PRAÇA, S.; LOPEZ, F. G. **Relatório de pesquisa**: emendas parlamentares e constrangimentos ao Executivo federal. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: 10 jan. 2026.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, Salt Lake City, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RAZALI, N. M.; WAH, Y. B. Power comparisons of Shapiro-Wilk, Kolmogorov-Smirnov, Lilliefors and Anderson-Darling tests. **Journal of Statistical Modeling and Analytics**, Malaysia, v. 2, n. 1, p. 21-33, 2011.

SATO, A. P. S. Qual a importância da hesitação vacinal na queda das coberturas vacinais no Brasil? **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 52, n. 96, 2018.

SOLAR, O.; IRWIN, A. **A conceptual framework for action on the social determinants of health**. Geneva: World Health Organization, 2010. (Social Determinants of Health Discussion Paper, n. 2).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria**: emendas parlamentares individuais na área da saúde. Brasília: TCU, 2021. (TC 016.801/2020-1).

VIANA, A. L. D. *et al*. Desenvolvimento regional e dinâmica da saúde: estudo dos processos de regionalização em saúde no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, supl. 1, p. 42-55, 2015.

VICTORA, C. G. *et al*. Maternal and child health in Brazil: progress and challenges. **The Lancet**, London, v. 377, n. 9780, p. 1863-1876, 2011.

VIELLAS, E. F. *et al*. Assistência pré-natal no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, supl. 1, p. S85-S100, 2014.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. **International Journal of Health Services**, Thousand Oaks, v. 22, n. 3, p. 429-445, 1992.

MESAS TÉCNICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA LEITURA À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

TECHNICAL PANELS IN THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF MATO GROSSO AND THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES: A READING IN LIGHT OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION

Lucas Augusto Gaioski Pagani[1]
Alisson Carvalho de Alencar[2]
Rennan Thamay[3]

Resumo: O presente artigo examina as mesas técnicas no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso como mecanismos aptos à efetivação de políticas públicas, a partir de uma leitura orientada pelo direito fundamental à boa administração. Parte-se do problema relacionado à insuficiência de

1 Doutor em Função Social do Direito pela FADISP. Mestre em Direito Processual e Cidadania pela UNIPAR (2022). Ex-bolsista CAPES. Professor Universitário. Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP)

2 Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, FADISP e Universidade de Salamanca/Espanha (dupla titulação). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas em 2015 (FGV/RJ). Professor Permanente dos Programas de Pós Graduação Stricto Sensu da FADISP. Conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT).

3 Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca, PUC/RS e Università degli Studi di Pavia. Mestre em Direito pela Unisinos e pela PUC Minas. Especialista em Direito pela UFRGS. Professor Titular do programa de graduação e pós-graduação (Doutorado, Mestrado e Especialização) da FADISP. Professor Titular e coordenador de cursos no Instituto ITER. Membro do IAPL (International Association of Procedural Law), do IIDP (Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal), do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual), IASP (Instituto dos Advogados de São Paulo), da ABDPC (Academia Brasileira de Direito Processual Civil), do Cebepej (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais), da ABDPro (Associação Brasileira de Direito Processual), do Ceapro (Centro de Estudos Avançados de Processo) e do IBDE (Instituto Brasileiro de Direito Empresarial). Advogado, consultor jurídico, parecerista, administrador judicial, árbitro e mediador.

modelos decisórios unilaterais e estritamente sancionatórios diante da complexidade contemporânea das políticas públicas, especialmente no contexto do controle externo, no qual se observa a necessidade de incorporação de práticas mais cooperativas e dialógicas. O objetivo consiste em analisar, de forma progressiva, os fundamentos que permitem compreender as mesas técnicas como instrumentos de racionalização da atuação estatal e de promoção da efetividade dos direitos fundamentais. Adota-se o método dedutivo, com abordagem teórico-dogmática. Conclui-se que as mesas técnicas configuram arranjos institucionais relevantes para o avanço do controle externo, na medida em que viabilizam a construção compartilhada de soluções, reduzem déficits de implementação e ampliam a capacidade estatal de produzir respostas mais eficientes, legítimas e aderentes à complexidade dos problemas públicos, alinhando-se ao paradigma da boa administração e à concretização dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: mesas técnicas; Tribunal de Contas; boa administração; políticas públicas; consensualismo.

Abstract: This paper examines technical panels within the scope of the Court of Accounts of the State of Mato Grosso as mechanisms capable of fostering the effectiveness of public policies, based on an interpretative framework grounded in the fundamental right to good administration. The study departs from the problem concerning the insufficiency of unilateral and strictly sanction-oriented decision-making models in addressing the contemporary complexity of public policies, particularly within the context of external control, where there is a growing need to incorporate more cooperative and dialogical practices. The objective is to progressively analyze the theoretical and normative foundations that allow technical panels to be understood as instruments for rationalizing state action and promoting the effectiveness of fundamental rights. The research adopts the deductive method, with a theoretical-dogmatic approach. It concludes that technical panels constitute relevant institutional arrangements for advancing external control, as they enable the shared construction of solutions, reduce implementation deficits, and enhance the State's capacity to produce more efficient, legitimate, and context-sensitive responses, aligning with the paradigm of good administration and the realization of fundamental rights.

Keywords: technical panels; Court of Accounts; good administration; public policies; consensualism.

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das demandas relacionadas ao Estado, especialmente aquelas relacionadas à formulação e à implementação de políticas públicas, tem evidenciado limites estruturais de modelos decisórios centrados em racionalidades unilaterais e estritamente hierárquicas. No âmbito do controle externo, tal constatação se revela de modo particularmente sensível, na medida em que os Tribunais de Contas, tradicionalmente vocacionados à fiscalização e à responsabilização, passam a ser instados a lidar com problemas que exigem respostas complexas, capazes de articular múltiplos atores institucionais e integrar dimensões técnicas, jurídicas e políticas.

É nesse contexto que se insere a problemática central do presente estudo: em que medida mecanismos de natureza dialógica e cooperativa, especificamente as mesas técnicas instituídas no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), podem ser compreendidos como instrumentos aptos a contribuir para a efetivação de políticas públicas, à luz do direito fundamental à boa administração? A questão, todavia, não se apresenta de forma imediata ou linear, exigindo a

construção de um itinerário que permita compreender, em níveis sucessivos, os fundamentos institucionais e discursivos que sustentam tal hipótese.

Isso decorre da necessidade de reavaliar o papel do controle externo em um cenário marcado pela centralidade dos direitos fundamentais e pela crescente demanda por efetividade das políticas públicas. A análise das mesas técnicas, nesse contexto, não se limita à descrição de um instrumento procedimental específico, mas se projeta como uma via para refletir sobre transformações mais amplas na racionalidade da atuação estatal, especialmente no que diz respeito à incorporação de práticas cooperativas, à superação de déficits de implementação e à qualificação dos processos decisórios administrativos. Trata-se, portanto, de investigação que se insere no debate contemporâneo acerca do avanço nas funções estatais e da necessidade de construção de arranjos institucionais mais aderentes à complexidade dos problemas públicos.

Portanto, o objetivo do trabalho consiste em analisar as mesas técnicas do TCE/MT como mecanismos potencialmente vocacionados à efetivação de políticas públicas e à concretização de direitos fundamentais, a partir de sua inserção no paradigma do direito fundamental à boa administração. Para tanto, é paradigmática a reconstrução teórica do direito à boa administração como parâmetro normativo da atuação estatal; a análise da evolução dos modelos de tratamento de conflitos, com destaque para a lógica do tribunal multiportas e sua influência na diversificação dos instrumentos institucionais; e, por fim, a investigação da dimensão discursiva e dialógica dos processos decisórios, especialmente em contextos que envolvem a implementação de políticas públicas, de modo a situar as mesas técnicas nesse ambiente.

A metodologia adotada é de natureza dedutiva, com abordagem teórico-dogmática, orientada à análise crítica de institutos jurídicos e de construções relevantes para o tema. O percurso metodológico parte de premissas relacionadas à constitucionalização do direito administrativo e à centralidade dos direitos fundamentais, avançando, em seguida, para a análise de modelos institucionais de tratamento de conflitos e de racionalidades decisórias, até alcançar o exame específico das mesas técnicas no âmbito do TCE/MT.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO COMO PARÂMETRO DE ATUAÇÃO COOPERATIVA DO CONTROLE EXTERNO

A doutrina contemporânea identifica, com base nas matrizes constitucionais, a existência de um direito fundamental implícito à boa administração pública. Trata-se de um direito que não emerge de uma previsão expressa[4], mas que decorre logicamente da interpretação conjunta dos princípios que estruturam a atividade

4 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 15, n. 60, p. 13-37, abr. 2015, p. 22.

administrativa no ordenamento constitucional[5]. Esse direito não se traduz em uma prerrogativa subjetiva do cidadão, mas em um dever institucional que impõe ao Estado a obrigação de gerir a coisa pública com eficiência, probidade e transparência, visando sempre à promoção do bem coletivo.

A fundamentação desse direito encontra respaldo no entendimento de que a atuação administrativa, ao ser submetida a esses princípios, garante não apenas a legitimidade formal dos atos, mas também sua adequação material aos objetivos constitucionais de promoção do interesse público, sendo uma nova tessitura constitucional[6]. Assim, o direito a uma boa administração emerge como expressão prática dos valores constitucionais que estruturam o exercício do poder estatal, consolidando-se como um elemento essencial para a realização da cidadania[7] e para a efetivação de uma gestão pública democrática e responsável.

No contexto jurídico brasileiro, a concepção do direito à boa administração possui um conteúdo amplo e diversificado[8], resultado de uma interpretação integrativa dos princípios administrativos estabelecidos no Artigo 37 da Constituição Federal. A noção de boa administração, no Brasil, não se restringe ao cumprimento de requisitos procedimentais e à eficiência operacional, mas abrange um compromisso com a realização concreta dos direitos fundamentais, vinculando a atuação estatal ao dever de promover o bem comum de maneira ética, transparente e eficaz, de modo que se liga à dignidade humana[9].

O núcleo dessa argumentação está na compreensão de que a boa administração não se resume a uma diretriz técnica, mas constitui uma obrigação estatal vinculada à realização dos direitos fundamentais. A centralidade desse direito decorre da interpretação conjunta dos dispositivos constitucionais que estabelecem os princípios administrativos, particularmente o princípio da eficiência[10]. A eficiência, nesse contexto, não se restringe à otimização dos recursos ou à celeridade na execução das atividades públicas, mas se qualifica como um compromisso institucional voltado à concretização dos direitos previstos constitucionalmente[11].

A ideia é que a eficiência administrativa, enquanto princípio constitucional, não

5 SENNA, Gustavo. **Combate à má governança e à corrupção**: uma questão de direitos fundamentais e direitos humanos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 46

6 BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, mar./maio 2008.

7 BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 129-130.

8 FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 198.

9 MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 15, n. 60, p. 13-37, abr. 2015, p. 22.

10 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. 2010. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010, p. 130.

11 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006, p. 48-49.

opera isoladamente, mas integra um feixe de obrigações que impõem ao gestor público o dever de agir de maneira ética, responsável e orientada ao interesse coletivo[12].

A boa administração, sob essa ótica, não emerge como um direito autônomo ou isolado, mas como um elemento necessário à realização concreta dos direitos previstos na ordem constitucional. A eficiência administrativa, ao garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma ética, responsável e transparente, atua como um fator estruturante da proteção jurídica dos direitos fundamentais. Portanto, o fundamento desse direito implícito não está na ampliação do rol constitucional, mas na interpretação dos deveres estatais à luz da finalidade de concretização dos direitos fundamentais, que funcionam como cláusulas de barreira no agir público[13].

A perspectiva defendida por Valle[14] destaca que o reconhecimento desse direito está em consonância com a própria lógica da proteção dos direitos humanos no Estado Democrático de Direito, pois não se trata de um acréscimo arbitrário ao catálogo normativo, mas de uma interpretação que busca compatibilizar a gestão pública com os compromissos constitucionais voltados à dignidade da pessoa humana. A atuação administrativa, quando orientada pela eficiência e pela probidade, representa não apenas uma diretriz de gestão, mas uma expressão concreta da responsabilidade estatal na promoção e na efetivação dos direitos fundamentais[15].

A caracterização desse direito como fundamental decorre de sua vinculação a uma prática administrativa que transcende interesses individuais, caracterizando-se como um direito coletivo que envolve a totalidade dos administrados. Por sua natureza, trata-se de um direito transcendente, que não pertence exclusivamente a um indivíduo ou a um grupo específico, mas à coletividade como um todo[16]. Sua titularidade é difusa, pois protege um bem jurídico que diz respeito ao interesse público em sentido amplo, envolvendo a gestão ética e eficiente da coisa pública, preenchendo os espaços pelas finalidades coletivas alinhadas constitucionalmente[17].

Essa característica coloca o direito à boa administração na categoria dos direitos que visam garantir padrões mínimos de qualidade e responsabilidade na atuação dos agentes públicos, promovendo um modelo de gestão que responda

12 FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35.1, p. 195-217, jan./jun. 2015, p. 198.

13 VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011, p. 128.

14 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. 2010. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010, p. 130-131.

15 KOHLS, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015, p. 190.

16 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 246-247.

17 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 94.

aos anseios sociais por transparência e eficiência[18]. A coletividade indeterminada que titulariza esse direito reflete a necessidade de assegurar que a administração pública atue de maneira íntegra e responsável, em consonância com os objetivos traçados pela ordem constitucional.

Dentro dessa concepção, o direito fundamental à boa administração pública não se caracteriza apenas pela busca de eficiência operacional ou pela simples aplicação técnica de regras administrativas. Trata-se, antes, de um compromisso que abrange uma série de deveres correlacionados à gestão pública, concebida como uma atividade que deve gerar resultados concretos e legítimos para a coletividade, próxima à noção de eficiência para Mello[19].

Juarez Freitas[20] sustenta que o Estado Democrático tem a obrigação de assegurar uma administração pública que não se restrinja ao cumprimento formal de seus deveres, mas que atue de maneira proporcional e fundamentada, respeitando a moralidade administrativa, garantindo transparência e promovendo a participação cidadã. A boa administração, sob essa ótica, é caracterizada pela efetividade das ações estatais, que devem ser realizadas com responsabilidade, imparcialidade e justificativa adequada.

Freitas[21], nesse sentido, propõe uma modernização da Administração Pública que transcenda modelos tradicionais, orientando-se por princípios democráticos, eficiência e responsabilidade. Para o autor, a gestão pública contemporânea deve ser dialógica, evitando decisões unilaterais e repressivas, e promovendo práticas que valorizem a dignidade humana e a participação cidadã. A discricionariedade administrativa deve ser compreendida de forma vinculada e fundamentada, evitando arbitrariedades e garantindo decisões justificáveis e racionais. Além disso, a administração deve equilibrar seu papel de executora com a função reguladora, assegurando políticas públicas contínuas e eficazes, mesmo diante de mudanças de gestão. Freitas também destaca a necessidade de uma postura ética e transparente, com foco na segurança jurídica e na inclusão do cidadão como protagonista ativo na formulação e no controle das políticas públicas. Dessa forma, a boa administração não se limita à eficiência técnica, mas integra uma gestão pública comprometida com a justiça social e com os valores democráticos.

Portanto, a prática administrativa orientada pela eficiência não é apenas uma questão de gestão interna, mas um requisito para a concretização dos direitos fundamentais que dependem diretamente da alocação adequada de recursos públicos. A realização desse direito difuso fortalece a legitimidade do poder público, pois demonstra que o Estado está comprometido com a justiça social e com a proteção dos interesses coletivos, promovendo uma administração pública que reflita os valores democráticos e os princípios constitucionais.

18 FERNANDES, Sophie Perez. A boa administração nas 'calhas de roda' dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – 'Gira, a entreter a razão'…? **UNIO - EU Law Journal**, v. 3, n. 1, p. 95-113, jan. 2017, p. 101.

19 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

21 FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 31-37.

Nessa estrutura, o direito à boa administração deve ser compreendido como um direito fundamental que possui caráter instrumental, na medida em que sua realização é condição necessária para a efetivação de diversos outros direitos fundamentais previstos na ordem constitucional. Sua função transcende a mera organização da gestão pública, pois estabelece parâmetros essenciais para que as escolhas administrativas sejam legítimas e compatíveis com o modelo de Estado Democrático de Direito.

3 AS MESAS TÉCNICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

No contexto do direito fundamental à boa administração, a superação de uma lógica estritamente unilateral da atuação dos Tribunais de Contas demanda a incorporação de mecanismos que permitam a qualificação do processo decisório por meio da interação entre múltiplos atores institucionais. É precisamente nessa inflexão que se inserem as mesas técnicas do TCE/MT, concebidas como arranjos orientados à construção dialógica de soluções para controvérsias complexas envolvendo a Administração Pública.

A sua compreensão, contudo, exige a prévia inserção em um paradigma mais amplo de reorganização dos sistemas de tratamento de conflitos, notadamente a partir da lógica do tribunal multiportas, que fornece o arcabouço necessário para compreender a diversificação de métodos como estratégia de incremento da eficiência institucional e de aprimoramento da efetividade das políticas públicas.

A noção de um sistema judicial estruturado para oferecer múltiplas formas de resolução de conflitos, posteriormente denominado *tribunal multiportas*, emergiu como uma resposta à percepção de ineficiência e insatisfação generalizada com o modelo tradicional de justiça. Esse conceito foi inicialmente apresentado por Frank Sander no ano de 1976, durante a histórica *Pound Conference*, por meio de um estudo intitulado *Varieties of Dispute Processing*[22]. A proposta de Sander[23] consistia na implementação de um modelo dinâmico que agrupasse diversas ferramentas e métodos de solução de controvérsias, permitindo que cada conflito fosse direcionado para o procedimento mais adequado às suas características específicas.

A concepção do tribunal multiportas, atrelada ao acesso à justiça[24], reflete uma perspectiva sistêmica de diversificação dos métodos de resolução de disputas, desenvolvida por Sander. Essa teoria baseia-se na premissa de que os conflitos não possuem natureza homogênea e, portanto, demandam soluções que se ajustem às suas especificidades. Para tanto, propõe-se um modelo que integra diferentes

22 SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: LEVIN, Leo A.; WHEELER, Russell R. **The Pound Conference**: Perspectives on Justice in the future. Saint Paul: West Publishing Co., 1979.

23 SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: LEVIN, Leo A.; WHEELER, Russell R. **The Pound Conference**: Perspectives on Justice in the future. Saint Paul: West Publishing Co., 1979, p. 65.

24 GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015, p. 42-43.

mecanismos[25], como mediação, arbitragem, negociação e formatos híbridos, como o *med-arb*[26].

Cada método deve ser avaliado em função das características do caso concreto, permitindo que a escolha seja pautada pela adequação e pela eficiência na obtenção de resultados[27]. Essa abordagem não apenas redefine o acesso à justiça, mas também subverte a rigidez do sistema tradicional ao introduzir uma lógica adaptativa, na qual a análise da controvérsia precede a definição do método a ser utilizado[28]. Tal modelo busca equilibrar a necessidade de celeridade com a preservação dos interesses das partes, promovendo uma justiça mais funcional e orientada ao contexto.

Nessa estrutura, na lição de Sander[29], a conexão entre os métodos alternativos de resolução de disputas e o sistema judicial é não apenas inevitável, mas também essencial, dada a posição central que os tribunais ocupam como o principal espaço para a busca de soluções para conflitos. Ele argumenta que seria ilógico não reconhecer a interdependência entre essas duas esferas, uma vez que os tribunais, além de serem amplamente utilizados, representam uma das mais importantes instâncias de resolução de litígios[30].

O que se tem, nessa quadra, portanto, é que o direito de acesso à justiça é mais do que uma garantia formal, configurando-se como um mecanismo indispensável para a promoção da paz social, a educação para a convivência ordenada e a consolidação de uma sociedade democrática[31]. Esse direito é a expressão prática dos valores fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito[32], incluindo a igualdade jurídica, a dignidade da pessoa humana e a busca por justiça social. Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de desenvolver e aprimorar métodos e práticas que assegurem a resolução eficiente e adequada dos conflitos, tanto no âmbito judicial quanto por meio de alternativas extrajudiciais.

Essa evolução não é apenas uma resposta às demandas crescentes por eficiência, mas também uma forma de garantir que o sistema jurídico permaneça alinhado aos princípios de inclusão, equidade e respeito aos direitos fundamentais, fortalecendo, assim, a capacidade do sistema de justiça de cumprir seu papel

25 URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. **Getting disputes resolved**: designing systems toc ut the costs of conflict. Cambridge: PON Books, 1993, p. 62.

26 ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. **Tribunal multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 32.

27 SANDER, Frank E. A. Future of ADR: The Earl F. Nelson Memorial Lecture. **Journal of Dipute Resolution**, v. 2000, n. 1, p. 3-10, 2000, p. 8.

28 FALEK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 26.

29 SANDER, Frank E. A. Future of ADR: The Earl F. Nelson Memorial Lecture. **Journal of Dipute Resolution**, v. 2000, n. 1, p. 3-10, 2000, p. 8.

30 MUNIZ, Tânia Lobo; MOURA, Isabel Cristina de. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. esp. n. 39, p. 288-311, dez. 2018, p. 298.

31 NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 74.

32 THAMAY, Rennan; ISHIKAWA, Lauro; THOMAS, Carla. A atuação do notariado brasileiro para o acesso à justiça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 1070, p. 147-164, dez. 2024, p. 150.

transformador e pacificador na sociedade[33], em uma perspectiva de eficiência material.

Em verdade, a proposta não se limita à mera reforma estrutural do judiciário, mas propõe uma visão sistêmica que reconhece a complexidade e as peculiaridades dos conflitos[34], demandando soluções específicas e sob medida para cada caso. A inclusão de novos atores e métodos na resolução de disputas reflete a necessidade de um sistema mais eficiente, capaz de garantir maior celeridade e menores custos, ao mesmo tempo em que atende ao princípio do acesso universal à justiça. Trata-se de uma transformação que vai além da mera operacionalização do direito, posicionando o sistema como um instrumento que efetivamente responde às realidades sociais e assegura a efetivação dos direitos fundamentais em sua essência[35].

Com efeito, a estruturação de mecanismos adequados de tratamento de conflitos, no âmbito de uma racionalidade orientada à adequação da via à natureza da demanda, projeta efeitos relevantes sobre a qualidade das respostas institucionais. Essa diretriz revela-se particularmente significativa na atuação da Administração Pública, notadamente no contexto dos Tribunais de Contas, em que se observa a progressiva incorporação de instrumentos voltados à consensualidade.

Nesse cenário, a criação de instâncias específicas destinadas à construção de soluções negociadas, como as câmaras de consensualismo, insere-se em uma lógica de mudança do modelo tradicional de controle externo. Tal alteração desloca o enfoque de uma atuação predominantemente sancionatória para um paradigma que admite intervenções de natureza preventiva e corretiva, voltadas à recomposição da juridicidade administrativa e à mitigação de riscos e prejuízos decorrentes de irregularidades. A atuação passa, assim, a contemplar a possibilidade de ajuste de condutas e de reorientação da gestão pública antes da consolidação de efeitos mais gravosos[36].

Nessa linha, no âmbito do controle externo, as mesas técnicas instituídas no TCE/MT assumem função relevante como instrumento vocacionado a diversas finalidades. Conforme delineado no Art. 1º da Resolução Normativa nº 12/2021, tal procedimento se estrutura a partir da utilização de métodos e técnicas orientados à promoção de soluções consensuais, à racionalização da atuação administrativa e à incorporação de perspectivas plurais na análise de questões controvertidas submetidas à competência da Corte de Contas, com referência ao interesse público como parâmetro de orientação decisória.

De acordo com Faria e Castro[37], a conformação desse espaço institucional

33 SOUZA, Luciane Leão de; PAGANI, Lucas Augusto Gaioski; THAMAY, Rennan. Políticas públicas de acesso à justiça e seu impacto nas camadas populacionais mais vulneráveis. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 1067, p. 61-78, set. 2024, p. 66.

34 ALVES, Alinne Cardim; FERNANDES, Cassiane de Melo. O desafio de transformar os conflitos em uma ideia positiva. **Revista Em tempo**, Marília, v. 16, n. 1, p. 324-345, 2017, p. 343.

35 SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 50.

36 SANTOS; Waldir Jorge Ladeira dos; SILVA, Antônio Ranha da; COSTA, Lucianna Souza; CORRÊA, Sandra Suely do Vale. Consensualismo nos Tribunais de Contas: evolução e perspectivas. **Revista Síntese**, v. 2, n. 1, p. 41-63, 2025, p. 44.

37 FARIA, Flávia Bortot Scardini; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. A primeira mesa técnica do Tribunal de Contas do Mato Grosso: desafios e avanços na aplicação de métodos consensuais de

indica uma inflexão na dinâmica tradicional do controle, ao admitir a construção compartilhada de encaminhamentos entre o órgão fiscalizador, os entes da Administração Pública e outros sujeitos envolvidos na matéria em exame. Sob esse enfoque, o procedimento viabiliza a instauração de um ambiente deliberativo, no qual a interlocução entre diferentes atores institucionais tende a qualificar a identificação dos problemas e a formulação de soluções, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade técnica ou por impactos relevantes na gestão pública.

Trata-se, assim, de mecanismo que, no plano procedimental, amplia o repertório de atuação das Cortes de Contas, ao permitir a articulação entre controle e cooperação, sem afastar as competências constitucionais de fiscalização. A sua utilidade reside na possibilidade de antecipação de conflitos, na redução de assimetrias informacionais e na construção de soluções ajustadas às especificidades do caso concreto, ainda que sua consolidação dependa da progressiva internalização de práticas institucionais compatíveis com essa lógica dialógica.

Sob esse enfoque, as mesas técnicas podem ser compreendidas como instâncias de interlocução institucional estruturadas no âmbito do controle externo, nas quais se viabiliza a circulação qualificada entre órgãos e entidades. Trata-se de arranjos procedimentais orientados à construção de entendimentos recíprocos acerca de questões submetidas ao controle externo, permitindo a explicitação de premissas técnicas, a identificação de divergências interpretativas e a harmonização de práticas administrativas[38].

A dinâmica que se estabelece nesses espaços aproxima-se de um modelo de diálogo[39], no qual a atuação do Tribunal de Contas deixa de se limitar à emissão unilateral de juízos para incorporar momentos de interação com os entes fiscalizados, bem como com interessados no problema posto. Essa interlocução tende a reduzir assimetrias e a conferir maior densidade ao processo decisório, ao permitir que diferentes perspectivas institucionais sejam consideradas na conformação das soluções.

4 MESAS TÉCNICAS COMO MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A análise das mesas técnicas, no âmbito do controle externo, evidencia que não se limitam a instrumentos procedimentais voltados à consensualidade, mas se inserem em uma lógica mais ampla de reconfiguração da atuação estatal, marcada pela cooperação institucional e pela racionalidade dialógica. A partir dessa premissa, impõe-se avançar a compreensão de sua funcionalidade em um plano específico, qual seja, o da efetivação de políticas públicas e da concretização de

resolução de conflitos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 169-198, jan./jun. 2024.

38 MONTEIRO, Egle dos Santos; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas técnicas em Tribunais de Contas. **Revista Simetria**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 46-50, 2021, p. 48.

39 THAMAY, Rennan. **Ativismo judicial coparticipativo, colaborativo e dialogal**: entre a jurisdição e a ficção. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. RB-1.56.

direitos fundamentais. Isso porque, em contextos nos quais a atuação estatal se projeta sobre prestações complexas e estruturalmente condicionadas, como ocorre nas políticas públicas, a mera emissão de comandos normativos revela-se, muitas vezes, insuficiente para assegurar resultados materialmente adequados.

Nesse cenário, mecanismos como as mesas técnicas assumem relevo ao possibilitarem a construção compartilhada de soluções, promovendo a articulação entre diferentes centros decisórios e viabilizando a superação de déficits de implementação. Trata-se, portanto, de situar tais instrumentos em um panorama no qual a efetividade dos direitos fundamentais depende não apenas de sua previsão normativa, mas da existência de arranjos institucionais capazes de operacionalizar, de modo coordenado e eficiente, as respostas estatais exigidas pela complexidade dos problemas públicos contemporâneos.

Tem-se que a decisão judicial caracteriza-se pela natureza normativa, uma vez que, ao solucionar os litígios instaurados entre as partes da relação processual, estabelece diretrizes de conduta que disciplinam a interação social subjacente ao conflito[40]. Tal normatividade decorre da função jurisdicional, que, ao impor comportamentos específicos às partes envolvidas, busca restaurar a ordem jurídica comprometida pela controvérsia[41].

No contexto em que o litígio envolve, ainda que de maneira incidental, a apreciação de políticas públicas, verifica-se a amplificação desse caráter normativo, em virtude da perspectiva cooperativa que permeia a judicialização de tais questões. Nessa dinâmica, o Poder Judiciário não se limita à mera resolução da disputa, mas assume uma função colaborativa na conformação e no aprimoramento de estratégias sociais, reafirmando seu papel como agente de desenvolvimento institucional[42].

O processo decisório judicial demanda a participação ativa do juiz no fluxo comunicativo estabelecido entre as partes, caracterizando-se pela incorporação de estímulos racionais que antecedem a formação do provimento jurisdicional[43]. Nesse sentido, o juiz atua como receptor de um conjunto de manifestações argumentativas previamente articuladas pelos litigantes, as quais visam à construção de um discurso juridicamente fundamentado.

Em um cenário ideal, essa dinâmica processual pressupõe a atuação das partes de maneira comunicativa[44], mediante a apresentação de argumentos dotados de pretensão de validade. O propósito subjacente é possibilitar que a solução alcançada decorra de uma racionalidade dialógica, na qual os elementos

40 ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. RB-3.5.

41 TUCCI, Rogério Lauria. **Curso de Direito Processual**: processo civil de conhecimento: sentença, coisa julgada, processo nos tribunais, recursos. São Paulo: J. Bushatsky, 1976.

42 CLAYTON, Corwell W. The Supreme Court and Political Jurisprudence: New and Old Institutionalisms. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. **Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches**. Chicago: University of Chicago Press, 1999, p. 15.

43 COMOGLIO, Luigi Paolo. Garanzi costituzionali e “giusto processo” (modelli a confronto). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 90, p. 95-150, abr./jun. 1998.

44 HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e ação comunicativa**. São Paulo: Editora Unesp, 2023, p. 79.

trazidos ao debate sejam analisados e ponderados de forma criteriosa, assegurando que a decisão judicial reflita um processo de construção argumentativa pautado na interação discursiva e no exame crítico das razões apresentadas no curso da demanda.

No processo judicial, a interação argumentativa entre as partes configura um espaço dialógico no qual cada litigante busca a aceitação de suas proposições por meio da construção de discursos que visam obter a adesão do julgador[45]. Essa dinâmica fundamenta-se na premissa de que os argumentos apresentados carregam uma pretensão de validade[46] que transcende a simples afirmação de fatos ou interpretações normativas. A pretensão de validade, portanto, manifesta-se sob dois prismas distintos: de um lado, há a afirmação de veracidade quanto aos fatos apresentados, refletindo a tentativa de estabelecer uma correspondência com a realidade objetiva; de outro lado, surge a pretensão de correção jurídica, na qual os fatos narrados são interpretados sob a ótica das normas aplicáveis, buscando-se demonstrar que a interpretação jurídica extraída é adequada ao contexto social[47].

Essa estrutura argumentativa assume particular complexidade quando o debate judicial envolve o controle de políticas públicas, cenário em que se observa um confronto discursivo entre perspectivas contrapostas.

O processo judicial, ao estruturar a interação entre as partes e o julgador, não corresponde a um modelo ideal de comunicação[48]. Essa constatação decorre da própria configuração institucional do procedimento, que limita a troca dialógica direta e contínua entre os sujeitos processuais. Em essência, o processo judicial organiza-se com base em regras que disciplinam o momento e o modo de manifestação das partes, estabelecendo um fluxo comunicativo rígido e predeterminado[49].

O que se tem é que o processo judicial, atualmente, se organiza a partir da premissa de que o conflito, sempre que possível, deve ser solucionado pelas próprias partes envolvidas, mediante o estabelecimento de um consenso racional[50].

Essa lógica é inerente à própria decisão judicial. Sua estrutura revela um processo de construção discursiva[51] no qual os elementos apresentados no debate são consolidados em um comando normativo destinado a produzir efeitos sociais concretos. A linguagem utilizada no pronunciamento judicial não se limita

45 FREITAS, José Lebre de. **Introdução ao processo civil**: conceitos e princípios gerais. Coimbra: Coimbra, 2006, p. 86.

46 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 258.

47 HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e ação comunicativa**. São Paulo: Editora Unesp, 2023, p. 79.

48 MAIA, Antonio Cavalcanti. **Jürgen Habermas**: filósofo do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 97.

49 MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo civil brasileiro entre dois mundos. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 70.

50 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro; MINAMI, Marcos Youji. Justiça eleitoral multiportas: a autocomposição em âmbito eleitoral. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 348, p. 471-491, fev. 2024.

51 MAGNUSSON, Leonardo Peteno; PAGANI, Lucas Augusto Gaioski; THAMAY, Rennan. Organização e saneamento do processo e contraditório participativo. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 118, p. 183-199, out./dez. 2023.

a uma descrição dos fatos ou à mera interpretação normativa, mas traduz um juízo normativo que emerge da articulação entre os argumentos das partes e a racionalidade jurídica aplicada pelo magistrado[52].

A atuação do juiz, portanto, não substitui o diálogo propriamente dito, mas antecipa a conclusão que, em um contexto de interação continuada entre os litigantes, tenderia a emergir como solução racional compartilhada. Essa antecipação justifica-se pela necessidade de garantir a efetividade e a celeridade da prestação jurisdicional, uma vez que a manutenção indefinida do debate comprometeria a função pacificadora do processo. Dessa forma, o pronunciamento judicial sintetiza a construção argumentativa possível, ainda que o tempo e as circunstâncias processuais impeçam a continuidade do diálogo entre as partes.

Ademais, a ingerência não se justifica exclusivamente pela ausência de um comportamento cooperativo entre os litigantes, mas, fundamentalmente, pelas limitações impostas pelas circunstâncias concretas que inviabilizam a espera por um consenso racional, atuando em vários espaços[53]. A presença de um julgador no processo não decorre apenas do emprego de estratégias pelas partes, mas, principalmente, da necessidade de garantir uma resposta jurídica em tempo adequado, evitando que a demora na solução prejudique direitos que demandam proteção imediata[54].

Ainda que as partes adotem uma postura comunicativa, estruturando seus argumentos com racionalidade e mantendo abertura para acolher as razões da parte contrária, a obtenção de um acordo pode não ocorrer no tempo necessário para atender às exigências práticas do caso concreto[55]. A complexidade de certas demandas, especialmente aquelas que envolvem direitos fundamentais de natureza urgente, como o acesso a medicamentos, exemplifica essa situação. Nesses contextos, a demora na conclusão do debate compromete a eficácia da tutela jurídica pretendida, uma vez que os direitos em questão não podem aguardar indefinidamente por uma solução consensual.

O cerne da problemática reside no fato de que a decisão judicial, ao ser elaborada exclusivamente pelo magistrado, se fundamenta em uma perspectiva essencialmente monológica, o que contraria a noção habermasiana de argumentação jurídica. Para Habermas[56], a universalização de um argumento não pode ser alcançada a partir de uma reflexão isolada ou exclusivamente subjetiva, tal como proposto por modelos teóricos como os de Kant[57] e Rawls[58]. O que se exige, na

52 PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; NERY, Rodrigo. A fundamentação como um dos pressupostos de existência das decisões judiciais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 328, p. 17-33, jun. 2022.

53 ALEXY, Robert. Direito constitucional e direito ordinário: jurisdição constitucional e jurisdição especializada. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 799, p. 33-51, maio 2002. *passim*.

54 MAGNUSSON, Leonardo Peteno; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Negócios jurídicos processuais sobre tutela provisória. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 26, n. 1, p. 51-73, 2023, p. 63-64.

55 DURÃO, Aylton Barbieri. A tensão interna entre faticidade e validade no direito segundo Habermas. In: MARTINS, Clélia Aparecida; POKER, José Geraldo A. B. **O pensamento de Habermas em questão**. Marília: Oficina Universitáia Unesp, 2008, p. 16.

56 HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e ação comunicativa**. São Paulo: Editora Unesp, 2023, p. 87.

57 KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2011, p. 91.

58 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 6; 60-62.

verdade, é um processo dialógico concreto, no qual todos os afetados pela decisão possam participar ativamente, apresentando suas razões e seus contrapontos de forma efetiva e comunicativa[59].

A dinâmica dialógica no contexto da administração pública revela um paradoxo entre a busca por consensos racionais e as limitações impostas pela estrutura processual. Ainda que a interação argumentativa entre as partes constitua um núcleo essencial para a legitimação das decisões, o processo judicial muitas vezes se vê constrangido pela necessidade de decisões estatais que garantam a efetividade e a celeridade na resolução dos conflitos. Essa tensão reflete a complexidade de equilibrar a participação dialógica com a atuação normativa do juiz, especialmente em demandas que envolvem direitos fundamentais e políticas públicas.

Nesse cenário, as mesas técnicas despontam como instrumentos particularmente adequados para promover abordagens comunicativas e dialógicas, possibilitando que as partes construam o consenso por meio do discurso. Essa medida, ao privilegiar o intercâmbio direto entre os envolvidos, cria espaços nos quais os argumentos podem ser confrontados e ajustados, permitindo que a solução emergente reflita uma construção coletiva, legitimada pela participação ativa de todos os interessados.

A incorporação dessas instâncias dialógicas no âmbito do controle externo permite, ademais, a mudança do próprio modo de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente quando estas se orientam à concretização de direitos fundamentais[60]. Com efeito, ao deslocar o eixo decisório de uma lógica estritamente hierárquica para um modelo cooperativo e policêntrico, as mesas técnicas favorecem a construção de soluções mais aderentes à complexidade dos problemas públicos, na medida em que integram múltiplos atores institucionais e sociais no processo deliberativo.

Tal arranjo contribui para o aprimoramento da capacidade estatal de produzir respostas normativas e administrativas mais eficientes, legítimas e informadas, reduzindo déficits de implementação e ampliando a efetividade material dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a Administração Pública deixa de atuar apenas como executora de comandos normativos previamente definidos, passando a desempenhar um papel ativo na conformação de políticas públicas orientadas por parâmetros de racionalidade discursiva, coordenação interinstitucional e compromisso com resultados concretos no plano dos direitos, o que reforça a centralidade de mecanismos participativos e dialógicos como instrumentos de governança pública contemporânea.

Transposto esse referencial para o plano do controle externo, percebe-se que as limitações identificadas no processo judicial – notadamente a rigidez do fluxo comunicativo e o caráter monológico do provimento decisório – tendem a se reproduzir, com contornos próprios, no modelo tradicional de fiscalização exercido pelos Tribunais de Contas, quando pautado por racionalidade estritamente sancionatória.

59 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 288.

60 THAMAY, Rennan. **Ativismo judicial coparticipativo, colaborativo e dialogal**: entre a jurisdição e a ficção. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. RB-1.56.

Nesse sentido, as mesas técnicas do TCE/MT operam como resposta institucional a esse déficit dialógico, ao instituírem, no interior do próprio procedimento de controle, um espaço no qual a interlocução entre órgão fiscalizador, gestores e demais interessados antecede a consolidação de juízos unilaterais. Sob essa ótica, o instrumento não apenas se alinha ao direito fundamental à boa administração, mas também contribui para que a formulação de soluções em matéria de políticas públicas incorpore, na origem, a racionalidade discursiva que, no ambiente jurisdicional, somente se realiza de modo parcial.

Essa função dialógica tende a adquirir relevo adicional diante da crescente automatização de decisões administrativas, contexto no qual o déficit comunicativo identificado nos modelos decisórios tradicionais se intensifica. A utilização de sistemas de inteligência artificial no âmbito da Administração Pública, especialmente em atividades que impactam a alocação de recursos e a fruição de direitos, suscita questões relevantes quanto à explicabilidade dos critérios empregados, à rastreabilidade dos processos decisórios e à compatibilidade dos resultados com os parâmetros constitucionais de motivação, isonomia e devido processo.

Nesse cenário, o debate legislativo em curso, de que é expressiva a tramitação do Projeto de Lei nº 2338/2023, sinaliza a progressiva incorporação normativa de exigências de transparência e supervisão humana aplicáveis ao uso estatal desses sistemas. As mesas técnicas, sob esse enfoque, projetam-se como espaço institucional adequado ao escrutínio dialógico de decisões automatizadas submetidas ao controle externo, viabilizando a interlocução entre órgão fiscalizador, gestores e especialistas acerca dos critérios técnicos adotados, em reafirmação do compromisso da boa administração com a justificação racional das escolhas públicas.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permitiu evidenciar que a compreensão das mesas técnicas no âmbito do TCE/MT não pode ser reduzida a uma leitura estritamente procedimental ou instrumental. Ao contrário, sua adequada apreensão exige a inserção em um contexto mais amplo de transformação da atuação estatal, marcado pela centralidade dos direitos fundamentais, pela complexificação das políticas públicas e pela necessidade de superação de modelos decisórios unilaterais.

Partindo da reconstrução teórica do direito fundamental à boa administração, verificou-se que ele opera como parâmetro normativo estruturante da atuação administrativa e do controle externo, impondo não apenas deveres de eficiência formal, mas exigências substanciais relacionadas à qualidade das decisões públicas, à sua fundamentação, à transparência e à orientação à concretização de direitos fundamentais. Nesse sentido, a boa administração revela-se como direito de natureza instrumental, cuja realização condiciona a própria efetividade das políticas públicas e a legitimidade da atuação estatal.

Outrossim, a análise dos modelos contemporâneos de tratamento de

conflitos, especialmente a partir da lógica do tribunal multiportas, demonstrou que a diversificação de métodos e a incorporação de mecanismos consensuais constituem respostas institucionais à inadequação de soluções uniformes diante de conflitos complexos. Tal racionalidade, ao privilegiar a adequação do método à natureza da controvérsia, projeta efeitos relevantes sobre o desenho institucional de órgãos como os Tribunais de Contas, que passam a incorporar instrumentos voltados à cooperação, à prevenção de conflitos e à construção compartilhada de soluções.

É nesse ambiente que se inserem as mesas técnicas, cuja análise revelou tratar-se de arranjos procedimentais orientados à institucionalização de espaços de diálogo entre o órgão de controle, a Administração Pública e outros atores envolvidos. Sua funcionalidade ultrapassa a mera racionalização procedimental, permitindo a redução de assimetrias, a qualificação da identificação dos problemas públicos e a construção de soluções mais aderentes às especificidades dos casos concretos.

No plano específico da efetivação de políticas públicas, constatou-se que tais mecanismos assumem relevância particular em contextos marcados por elevada complexidade técnica, pluralidade de interesses e dependência de coordenação interinstitucional. Nesses cenários, a mera emissão de comandos normativos, seja pela via administrativa, seja pela via jurisdicional, revela-se frequentemente insuficiente para assegurar resultados materialmente adequados. As mesas técnicas, ao viabilizarem a articulação entre diferentes centros decisórios e ao promoverem uma racionalidade discursiva na construção das soluções, contribuem para a superação de déficits de implementação e para o aprimoramento da capacidade estatal de resposta.

A partir desse percurso, as mesas técnicas do TCE/MT podem ser compreendidas como instrumentos aptos a contribuir para a efetivação de políticas públicas, na medida em que se alinham ao paradigma do direito fundamental à boa administração e incorporam uma racionalidade cooperativa e dialógica ao exercício do controle externo. Sua relevância reside precisamente na possibilidade de deslocamento de uma lógica predominantemente sancionatória para um modelo que admite intervenções preventivas, corretivas e colaborativas, orientadas à produção de resultados concretos no plano dos direitos fundamentais.

Não obstante, a consolidação desse modelo depende de fatores institucionais que transcendem a previsão normativa do instituto, exigindo a internalização de práticas compatíveis com a lógica dialógica, o fortalecimento de capacidades técnicas e a construção de uma cultura institucional orientada à cooperação. A efetividade das mesas técnicas, portanto, não decorre automaticamente de sua existência formal, mas de sua inserção em um ambiente institucional que reconheça a complexidade dos problemas públicos e a necessidade de respostas construídas de forma compartilhada.

A esse desafio soma-se, contemporaneamente, a progressiva automatização de decisões administrativas, a qual reforça a relevância de arranjos dialógicos

como as mesas técnicas, aptos a submeter os critérios técnicos empregados ao escrutínio institucional e a preservar, no âmbito do controle externo, as exigências de justificação, transparência e supervisão humana inerentes ao direito fundamental à boa administração.

Em síntese, o estudo das mesas técnicas do TCE/MT evidencia que o avanço do controle externo, no Estado Democrático de Direito, passa pela capacidade de conjugar fiscalização e cooperação, coerção e diálogo, em arranjos institucionais que, ao integrarem múltiplos atores na construção das respostas estatais, convertem o compromisso constitucional com a boa administração em prática concreta de efetivação de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Direito constitucional e direito ordinário: jurisdição constitucional e jurisdição especializada. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 799, p. 33-51, maio 2002.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. **Tribunal multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ALVES, Alinne Cardim; FERNANDES, Cassiane de Melo. O desafio de transformar os conflitos em uma ideia positiva. **Revista Em tempo**, Marília, v. 16, n. 1, p. 324-345, 2017.

ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. 6. ed. [livro eletrônico]. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2024.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, mar./maio 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CLAYTON, Corwell W. The Supreme Court and Political Jurisprudence: New and

Old Institutionalisms. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. **Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

COMOGLIO, Luigi Paolo. Garanzi costituzionali e “giusto processo” (modelli a confronto). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 90, p. 95-150, abr./jun. 1998.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro; MINAMI, Marcos Youji. Justiça eleitoral multiportas: a autocomposição em âmbito eleitoral. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 348, p. 471-491, fev. 2024.

DURÃO, Aylton Barbieri. A tensão interna entre faticidade e validade no direito segundo Habermas. In: MARTINS, Clélia Aparecida; POKER, José Geraldo A. B. **O pensamento de Habermas em questão**. Marília: Oficina Universitáia Unesp, 2008.

FALEK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FARIA, Flávia Bortot Scardini; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. A primeira mesa técnica do Tribunal de Contas do Mato Grosso: desafios e avanços na aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 169-198, jan./jun. 2024.

FERNANDES, Sophie Perez. A boa administração nas ‘calhas de roda’ dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – ‘Gira, a entreter a razão’…? **UNIO - EU Law Journal**, v. 3, n. 1, p. 95-113, jan. 2017.

FREITAS, José Lebre de. **Introdução ao processo civil**: conceitos e princípios gerais. Coimbra: Coimbra, 2006.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35.1, p. 195-217, jan./jun. 2015.

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

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e ação comunicativa**. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2011.

KOHLS, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015.

MAGNUSSON, Leonardo Peteno; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Negócios jurídicos processuais sobre tutela provisória. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 26, n. 1, p. 51-73, 2023.

MAGNUSSON, Leonardo Peteno; PAGANI, Lucas Augusto Gaioski; THAMAY, Rennan. Organização e saneamento do processo e contraditório participativo. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 118, p. 183-199, out./dez. 2023.

MAIA, Antonio Cavalcanti. **Jürgen Habermas**: filósofo do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTEIRO, Egle dos Santos; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas técnicas em Tribunais de Contas. **Revista Simetria**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 46-50, 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo civil brasileiro entre dois mundos. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004.

MUNIZ, Tânia Lobo; MOURA, Isabel Cristina de. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. esp. n. 39, p. 288-311, dez. 2018.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 15, n. 60, p. 13-37, abr. 2015.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; NERY, Rodrigo. A fundamentação como um dos pressupostos de existência das decisões judiciais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 328, p. 17-33, jun. 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANDER, Frank E. A. Future of ADR: The Earl F. Nelson Memorial Lecture. **Journal of Dipute Resolution**, v. 2000, n. 1, p. 3-10, 2000.

SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: LEVIN, Leo A.; WHEELER, Russell R. **The Pound Conference**: Perspectives on Justice in the future. Saint Paul: West Publishing Co., 1979.

SANTOS; Waldir Jorge Ladeira dos; SILVA, Antônio Ranha da; COSTA, Lucianna Souza; CORRÊA, Sandra Suely do Vale. Consensualismo nos Tribunais de Contas: evolução e perspectivas. **Revista Síntese**, v. 2, n. 1, p. 41-63, 2025.

SENNA, Gustavo. **Combate à má governança e à corrupção**: uma questão de direitos fundamentais e direitos humanos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SOUZA, Luciane Leão de; PAGANI, Lucas Augusto Gaioski; THAMAY, Rennan. Políticas públicas de acesso à justiça e seu impacto nas camadas populacionais mais vulneráveis. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 1067, p. 61-78, set. 2024.

THAMAY, Rennan. **Ativismo judicial coparticipativo, colaborativo e dialogal**: entre a jurisdição e a ficção. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

THAMAY, Rennan; ISHIKAWA, Lauro; THOMAS, Carla. A atuação do notariado brasileiro para o acesso à justiça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 1070, p. 147-164, dez. 2024.

TUCCI, Rogério Lauria. **Curso de Direito Processual**: processo civil de conhecimento: sentença, coisa julgada, processo nos tribunais, recursos. São Paulo: J. Bushatsky, 1976.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. **Getting disputes resolved**: designing systems toc ut the costs of conflict. Cambridge: PON Books, 1993.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. 2010. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

PLATAFORMA TC-RGI.GOV: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO RELATO INTEGRADO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

TC-RGI.GOV PLATFORM: A CONTRIBUTION TO THE CHALLENGES OF IMPLEMENTING INTEGRATED REPORTING IN MUNICIPAL ACCOUNTABILITY

Mirtes Carlos da Mota e Souza[1]
João Eudes Bezerra Filho[2]

Resumo: O objetivo deste artigo técnico é apresentar o protótipo estrutural da plataforma *web* TC-RGI.GOV, que visa auxiliar na elaboração e no envio de Relatórios de Gestão Municipal no formato de Relato Integrado. A ferramenta busca promover transparência e eficiência na gestão pública municipal. A metodologia utilizada foi o *Design Thinking*, envolvendo identificação de problemas, ideação e prototipação, com estrutura criada na plataforma *Figma* e utilizando a biblioteca *Ant Design*. A plataforma oferece funcionalidades para três tipos de usuários: municípios, Tribunais de Contas e cidadãos. Os resultados incluem um ambiente estruturado para relatórios, ferramentas de análise comparativa e acesso público. O produto é inovador, de média complexidade técnica, com potencial para aumentar a transparência governamental, a eficiência do controle externo, contribuindo para a gestão pública e o fortalecimento do controle social.

Palavras-chave: relato integrado; relatório de gestão municipal; plataforma *web*.

Abstract: The objective of this technical paper is to present the structural prototype of the web platform TC-RGI.GOV, designed to assist in the preparation and submission of Municipal Management Reports in the Integrated Reporting format. This tool aims to promote transparency and efficiency in municipal public management. The methodology employed was Design Thinking, involving problem identification, ideation, and prototyping, with the structure created using the Figma platform and the Ant Design library. The platform offers functionalities for three types of users: municipalities, courts of accounts, and citizens.

1 Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Unimontes/MG. Contadora atuante na Controladoria Geral do Município de Montes Claros-MG. Doutora em Ciências Contábeis e Administração pela FUCAPE Business School, Mestre em Ciências Contábeis também pela FUCAPE Business School. Possui especialização em Auditoria e graduação em Ciências Contábeis pela Unimontes.

2 Auditor de Controle Externo do TCE/PE, Prof. da Fucape Business School Doutor em Ciências Contábeis e Administrativo pela FUCAPE.

The results include a structured environment for reports, comparative analysis tools, and public access. This innovative product, characterized by medium technical complexity, has the potential to enhance governmental transparency, improve external control efficiency, and contribute to effective public management while strengthening social oversight.

Keywords: integrated reporting; municipal management report; web platform; government transparency.

1 INTRODUÇÃO

O Relato Integrado (RI) tem se destacado como uma abordagem inovadora para a comunicação de informações financeiras e não financeiras, promovendo uma visão holística e integrada da performance organizacional. Originalmente concebido para o setor privado, o RI tem ganhado crescente adoção no setor público, no qual a necessidade de transparência e prestação de contas é primordial (De Villiers; Shama, 2020). Quanto aos seus objetivos, o RI visa melhorar a qualidade das informações disponíveis para os *stakeholders*, promovendo uma compreensão mais ampla de como as organizações criam valor ao longo do tempo (International Integrated Reporting Council [IIRC], 2021). Nesse sentido, estudos como o de Bevilaqua, Neumann e Faia (2021) exploram a aplicação do RI no ambiente das organizações, destacando os benefícios de uma comunicação mais clara e integrada das estratégias, da governança e do desempenho das organizações.

Pesquisas como as de Manes-Rossi (2018) mostram que o RI pode ser reconhecido como um novo instrumento para as organizações públicas capaz de introduzir a discussão sobre o engajamento de suas partes interessadas e sua busca por maior responsabilização. No entanto, a implementação do RI no setor público enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de capacitação, instrumentos tecnológicos e a adaptação de *frameworks* originalmente desenvolvidos para o setor privado (Arora; Lodhia; Stone, 2022).

No cenário da administração pública direta brasileira, a convergência do Relatório de Gestão ao referido formato do RI iniciou-se no âmbito do governo federal com a Decisão Normativa (DN) nº 170/2018 do Tribunal de Contas da União (TCU). Entre os estados e municípios da federação, apenas o estado do Piauí adotou essa modalidade regulatória de relatório por meio da Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) nº 01/2022, até o momento de finalização deste artigo (abril de 2026). Há iniciativas de adoção voluntária como a do estado da Bahia, que incorporou o formato do RI para a apresentação das contas de governo junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), a partir do exercício de 2023.

A extensão desse novo formato de prestação de contas à esfera municipal direcionou o interesse em desenvolver um modelo de Relatório de Gestão Municipal (RGM) alinhado às diretrizes do RI e adaptado ao contexto operacional dos municípios. O modelo de RGM proposto enfatiza uma linguagem simplificada, economia de tempo na elaboração, clareza na apresentação dos resultados, impactos nos capitais, gestão integrada e estímulo à participação cidadã.

Ressalte-se que não foram localizados guias informativos publicados por órgãos reguladores ou de controle que abordem a elaboração de Relatórios de Gestão no contexto municipal sob a perspectiva do RI até o momento de finalização deste artigo (abril de 2026). Diante dessa lacuna, acredita-se que a oferta de plataformas tecnológicas que promovam a integração de dados e informações, considerando a estrutura do modelo de relatório de gestão voltado para municípios, possa contribuir como um instrumento facilitador de disseminação das diretrizes do RI, de forma minimamente comparável, no contexto dos governos.

Diante desses desafios e oportunidades, este artigo propõe o desenvolvimento de uma plataforma *web* a ser ofertada pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de facilitar o processo de disseminação das diretrizes do RI nos RGMs. A plataforma visa não apenas simplificar a conformidade com os padrões de RI, mas também promover uma cultura de transparência e responsabilidade nas administrações municipais, haja vista possuir o recurso de acesso dos cidadãos aos RGMs via plataforma do controle externo.

A proposta de oferta via Tribunais de Contas centra-se na possibilidade de não acarretar custos relevantes adicionais aos municípios na adoção do novo formato de prestação de contas, além de direcionar a um melhor nível de abrangência dos elementos de conteúdo do relatório de gestão. Observa-se, ainda, a capacidade técnica do órgão de controle externo em ampliar as potencialidades da plataforma para funcionalidades específicas aos quesitos de fiscalização no âmbito de legislações, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Federal nº 13.709/2018).

Dessa forma, o produto tecnológico em proposição apresenta-se em alta fidelidade (*design* elaborado conforme a funcionalidade pretendida), navegável (permite que os usuários se movam facilmente entre diferentes seções e páginas do *site*), flexível (o *design* se adapta a diferentes tamanhos de tela e dispositivos, oferecendo a possibilidade de acréscimos e adaptações a novas necessidades ou funcionalidades) e de fácil utilização (interface intuitiva, fluxos de tarefas simples e diretos, *feedback* às ações do usuário, consistência no *design* e nas interações em toda a plataforma).

As demais seções deste artigo estão estruturadas da seguinte forma: a Seção 2 apresenta o referencial teórico com as temáticas relacionadas ao relato integrado e ao uso de tecnologias na gestão pública; a Seção 3 detalha a metodologia utilizada para a estruturação da solução tecnológica – plataforma TC-RGI.GOV; a Seção 4 apresenta as funcionalidades da plataforma; a Seção 5 trata dos aspectos de viabilidade do desenvolvimento; e, por fim, a Seção 6 apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico a seguir explora a evolução do RI na administração pública, destacando sua importância na transformação da prestação de contas municipal, com suas diretrizes e características inovadoras, que visam integrar

informações financeiras e não financeiras para uma visão holística do desempenho organizacional. Em seguida, serão apresentadas evidências empíricas sobre a implementação do RI em diferentes contextos, evidenciando os benefícios e desafios enfrentados pelas organizações.

O cenário dos marcos regulatórios que têm promovido a adoção do RI no setor público brasileiro, componente fundamental para entender o contexto normativo que impulsiona essa prática no contexto da gestão pública, também será contemplado. Por fim, discorre-se sobre as tecnologias digitais na gestão pública, enfatizando como essas ferramentas podem ser disseminadas para facilitar a implementação das diretrizes do RI, promovendo uma prestação de contas mais eficiente, transparente e responsiva às demandas da sociedade.

2.1 RELATO INTEGRADO

A origem do RI está vinculada a duas iniciativas principais (Adams, 2015). A primeira ocorreu em 2004, quando o Príncipe Charles convocou uma reunião de líderes empresariais e contábeis para discutir a necessidade de maior transparência e responsabilidade corporativa (Adams, 2015). Essa iniciativa do Príncipe Charles contribuiu para desencadear os esforços que, posteriormente, levaram à segunda iniciativa, a qual culminou na criação do International Integrated Reporting Council (IIRC) e no desenvolvimento do International <IR> Framework, em 2013. Esse International <IR> Framework propôs uma nova abordagem para a comunicação empresarial.

É importante ressaltar que ambas as iniciativas surgiram voltadas para a integração de informações financeiras e não financeiras em um único relatório corporativo (Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD], 2019). Tal abordagem emergiu como resposta à crescente demanda por uma visão mais holística do desempenho e da criação de valor das organizações, indo além das informações contábeis tradicionais (Beattie; Smith, 2013).

De acordo com o IIRC (2021, p. 8), o RI é definido como “um processo de comunicação conciso sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas de uma organização, no contexto de seu ambiente externo, levam à criação de valor no curto, médio e longo prazos”.

Uma das principais características inovadoras do RI em relação aos processos tradicionais de prestação de contas, com sua essência majoritária em apresentação de informações financeiras em formado técnico de demonstrações padronizadas, é a ênfase na conexão entre diferentes formas de capital (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento, e natural), bem como na interdependência entre esses capitais e a criação de valor da organização (IIRC, 2021). Além disso, o RI incentiva uma visão de longo prazo, com a apresentação de informações prospectivas sobre a sustentabilidade do modelo de negócios da empresa (García-Sanchez *et al.*, 2019).

Para fins de alcance da nova abordagem de relato organizacional, o *framework* do RI, já no contexto de sua atualização em 2021, considera as seguintes diretrizes:

(i) Foco Estratégico e Orientação para o Futuro (IIRC, 2021, p. 5); (ii) Conectividade da Informação (IIRC, 2021, p. 6); (iii) Relações com as Partes Interessadas (IIRC, 2021, p. 7); (iv) Materialidade (IIRC, 2021, p. 8); (v) Concisão (IIRC, 2021, p. 9); (vi) Confiabilidade e Completude (IIRC, 2021, p. 9); e (vii) Coerência e Comparabilidade (IIRC, 2021, p. 10).

O "Foco Estratégico e Orientação para o Futuro" direciona o relato para a estratégia da organização e sua capacidade de criar valor ao longo do tempo (IIRC, 2021, p. 5). Já a "Conectividade da Informação" busca apresentar a interdependência e as relações entre os diferentes elementos que compõem o negócio (IIRC, 2021, p. 6). As "Relações com as Partes Interessadas" destacam a importância do engajamento com os *stakeholders* (IIRC, 2021, p. 7).

A "Materialidade" determina que sejam reportadas as informações relevantes para a compreensão da capacidade de criação de valor (IIRC, 2021, p. 8). A "Concisão" orienta a apresentação clara e objetiva das informações essenciais (IIRC, 2021, p. 9). "Confiabilidade e Completude" asseguram a qualidade e a integridade das informações reportadas (IIRC, 2021, p. 9). Por fim, "Coerência e Comparabilidade" possibilitam a análise da evolução da organização ao longo do tempo e em relação a outras entidades (IIRC, 2021, p. 10).

Para fins de conteúdo, a proposta do referido *framework* do RI apresenta oito elementos, vinculados às diretrizes, que sugerem ser agrupados "em eixos temáticos, de modo a facilitar a apresentação das informações de forma conectada e concisa" (IIRC, 2021, p. 20). O Quadro 1 apresenta o agrupamento desses elementos de conteúdo aos eixos temáticos sugeridos.

Quadro 1 – Agrupamento dos elementos de conteúdo aos eixos temáticos do RI

Eixo Temático	Elemento de Conteúdo
Eixo 1: Perfil Organizacional e Contexto Externo	Visão geral organizacional e ambiente externo: Apresentação de uma visão geral da organização e do ambiente externo no qual ela opera, incluindo informações sobre a missão, visão, valores, cultura, propriedade e estrutura operacional, bem como os principais fatores e tendências que afetam a criação de valor ao longo do tempo (IIRC, 2021, p. 20).
Eixo 2: Governança e Liderança	Governança: Abordagem da estrutura de governança da organização e de que forma essa estrutura apoia sua capacidade de criar valor a curto, médio e longo prazo. Isso inclui informações sobre a composição dos órgãos de governança, delegação de autoridade, processos de tomada de decisão e remuneração (IIRC, 2021, p. 21).

Eixo 3: Modelo de Negócios e Criação de Valor	Modelo de negócios: Descrição do modelo de negócios da organização, ou seja, o sistema de insumos, atividades, produtos e serviços, por meio do qual a organização cria valor no curto, médio e longo prazo (IIRC, 2021, p. 22). Riscos e oportunidades: Abordagem dos principais riscos e oportunidades que afetam a capacidade da organização de criar valor no curto, médio e longo prazo, e como a organização lida com eles (IIRC, 2021, p. 23). Estratégia e alocação de recursos: Fornecimento de informações sobre a estratégia da organização e como ela se relaciona com sua capacidade de criar valor no curto, médio e longo prazo, bem como sobre como a organização aloca seus recursos para implementar sua estratégia (IIRC, 2021, p. 24).
Eixo 4: Desempenho e Resultados	Desempenho: Apresentação de informações quantitativas e qualitativas sobre o desempenho da organização em relação a seus objetivos e metas, incluindo resultados e efeitos sobre os capitais (IIRC, 2021, p. 25). Perspectivas: Fornecimento de informações sobre as expectativas da organização em relação aos desafios e incertezas que podem afetar sua capacidade de criar valor no curto, médio e longo prazo, e como ela planeja lidar com esses desafios (IIRC, 2021, p. 26).
Eixo 5: Base do Relato	Base para preparação e apresentação: Explicação das bases, métodos e pressupostos utilizados para preparar o Relato Integrado, incluindo a identificação das principais fontes de informação e explicações sobre a abordagem adotada para garantir a confiabilidade das informações apresentadas (IIRC, 2021, p. 27).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos elementos de conteúdo e diretrizes do *Framework* Relato Integrado (IIRC, 2021).

Pesquisadores têm investigado tanto os desafios quanto os benefícios associados à adoção dessa nova estrutura de relato. O tópico seguinte ocupa-se de apresentar alguns desses estudos.

2.2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO RELATO INTEGRADO

A literatura tem apresentado diversas evidências empíricas sobre a implementação do RI em diferentes contextos organizacionais.

No que se refere aos benefícios do RI, os estudos apontam que essa abordagem pode promover a integração do pensamento em organizações do setor público, melhorando a transparência e a responsabilidade dessas entidades (Manes-Rossi; Orelli; Nicolò, 2017; Nistor; *et al.*, 2019); auxiliar na melhoria da tomada de decisão interna e na comunicação com o mercado (García-Sánchez *et al.*, 2019; Vitolla *et al.*, 2019); impulsionar mudanças organizacionais; além de contribuir para a integração de diferentes áreas e funções da empresa (Girella; Zambon; Rossi, 2022).

Mohammed *et al.* (2023) avaliaram os benefícios da adoção do RI em organizações do setor público. Os autores constataram que a implementação do relato nessas instituições está associada a uma melhoria na transparência e na prestação de contas (Mohammed *et al.*, 2023). Além disso, o estudo demonstrou que, apesar das dificuldades na adoção de relatórios integrados no setor público,

os potenciais benefícios incentivam as organizações a buscarem melhorias na responsabilização e na transparência (Mohammed *et al.*, 2023).

Bevilaqua, Neumann e Faia (2021) constataram que as empresas que adotam o rRI tendem a apresentar melhor desempenho financeiro e não financeiro, quebra de silos, melhorias de processos, além permitir que as organizações comuniquem de forma mais abrangente sua estratégia, governança e desempenho.

No contexto de desafios, o estudo de Lages (2023) identificou aspectos relevantes na implementação do RI em Instituições Federais de Ensino, destacando a importância de esforços coordenados para superar as barreiras organizacionais, tecnológicas e culturais.

Estudos internacionais têm explorado a relação entre o RI e outras temáticas emergentes, como sustentabilidade, transparência na prestação de contas, melhores práticas de governança, desempenhos financeiro e não financeiro. Nessa corrente, Feng, Cummings e Tweedie (2021) exploraram a integração entre relatórios de sustentabilidade e financeiros no setor público australiano, apontando que, apesar do potencial do RI, ainda há obstáculos organizacionais a serem superados relacionados a diferenças culturais e organizacionais. Nesse contexto, observa-se ainda estudos que reconhecem como benefício principal da implementação do pensamento integrado a mudança do processo das atividades internas das organizações (Mio; Marco; Pauluzzo, 2016; Perego; Kennedy; Whiteman, 2016).

Esse conjunto de evidências reforça a relevância do RI como uma abordagem promissora para o reporte organizacional, alinhada com as demandas de transparência e responsabilidade das organizações perante seus *stakeholders*.

2.3 MARCOS REGULATÓRIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO RELATO INTEGRADO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

A implementação do RI no setor público brasileiro iniciou-se em 2016, no âmbito da administração indireta, com a promulgação da Lei Federal nº 13.303/2016, intitulada Lei das Estatais (Brasil, 2016). A referida lei reconhece a transparência como fator motivador para adoção da publicação do RI ou do relatório de sustentabilidade para aquelas empresas.

Já no contexto da administração direta, a iniciativa partiu do governo federal, por meio da DN nº 170 (2018) do TCU. Em períodos subsequentes, houve a confirmação da DN TCU nº170/2018 pelas DNs nº 178 (2019) e nº 187 (2020). Encontra-se em vigência a Instrução Normativa TCU nº 84 (2020), com complementação da DN nº 198 (2022).

Essa iniciativa de implementação das diretrizes do RI no formato das prestações de contas anuais vem se expandindo para os demais níveis de governo. Destaca-se o recente marco do estado do Piauí, que adotou, por meio da Instrução Normativa TCE/PI nº 01/2022, um formato de prestação de contas anual baseado nas diretrizes propostas pelo *framework* do RI do IIRC. Essa abordagem se assemelha à implementada em 2018 pelo governo federal.

Embora estudos tenham indicado que a adoção voluntária do RI pode trazer

benefícios, como maior qualidade de *disclosure*, melhorias nas práticas de gestão, alocação eficiente de capital e melhor gestão estratégica de riscos (Ahmed; Chalmers; Khlif, 2013; García-Sánchez; Noguera-Gámez, 2017), alguns pesquisadores têm observado desafios relacionados a essa modalidade de implementação.

Nesse contexto, o estudo de Stubbs e Higgins (2018) aponta que a adoção voluntária do RI pode enfrentar problemas, como os riscos de *greenwashing*, sugerindo que a falta de padronização pode dificultar a aplicação de sanções efetivas, falta de comparabilidade entre os relatórios de diferentes organizações, dificuldades na integração entre informações financeiras e não financeiras, resistência interna e engajamento insuficiente da alta liderança, além de preocupações quanto à confiabilidade e à credibilidade dos relatórios não regulados.

Dessa forma, embora a implementação voluntária possa trazer benefícios, a literatura também indica que a adoção compulsória, apoiada por uma reforma regulatória, pode ser necessária para superar as limitações da abordagem voluntária e promover a efetiva implementação do RI.

Nesse contexto regulatório, a Value Reporting Foundation (VRF) surgiu em 2021 a partir da fusão do IIRC com a Sustainability Accounting Standards Board (SASB). Essa união visou criar uma organização global focada em relatórios de sustentabilidade e RI, posteriormente incorporada pela Fundação IFRS em 2022 para apoiar o Conselho Internacional de Normas de Sustentabilidade (ISSB).

Diante desse cenário de perspectivas de expansão regulatória em escala mundial das diretrizes do RI para os relatórios de prestação de contas, a proposição de um relatório de gestão que contemple a contextualização municipal torna-se cada vez mais relevante, haja vista que, no cenário da gestão pública brasileira, essa adoção encontra-se em estágio de implementação em larga escala apenas na esfera federal. Ao incorporar a realidade e as características específicas dos municípios, esse formato de relatório pode fornecer informações mais contextualizadas ao ambiente das atividades/processos das organizações públicas municipais, facilitando a compreensão do desempenho e dos impactos das ações governamentais em nível local. Além disso, essa abordagem pode contribuir para o aprimoramento dos processos de prestação de contas, transparência e responsabilização perante a sociedade, fortalecendo a governança e a confiança nos órgãos públicos. (TCU, 2020).

2.4 ADOÇÃO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS NA GESTÃO PÚBLICA

A adoção de tecnologias digitais na gestão pública tem se mostrado um catalisador para a inovação e a eficiência administrativa. Estudos no campo da administração pública digital (*e-government*) têm demonstrado que a implementação de sistemas integrados de gestão pode levar a melhorias significativas na tomada de decisões, na transparência e na prestação de serviços aos cidadãos (Pereira *et al.*, 2017).

De acordo com Sant'Anna *et al.* (2026), a utilização de tecnologias digitais

na gestão pública tem se mostrado essencial para a transparência orçamentária e a governança fiscal. A pesquisa analisa a evolução dos mecanismos normativos e institucionais de transparência orçamentária no Brasil entre 2000 e 2025, com foco na contribuição dos portais digitais na disseminação de informações e no fortalecimento da *accountability*. Os autores concluíram que a transformação digital da administração pública ampliou as opções de acesso às informações públicas, convertendo dispositivos normativos em plataformas que promovem a participação da sociedade e a prestação de contas.

Em linha de pesquisa semelhante, o estudo de Atala Júnior, Neves e Silva (2025) voltou-se para a implementação de tecnologias digitais na administração pública, por meio do e-Governo (e-Gov). A referida pesquisa demonstrou que a utilização dessa modalidade tecnológica dos governos tem demonstrado avanços significativos em termos de transparência e participação cidadã. De forma mais detalhada, o estudo analisa como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm promovido maior eficiência administrativa e facilitado o acesso às informações governamentais. Os autores destacam que ferramentas como portais de transparência e auditorias digitais são fundamentais para garantir a *accountability* e fortalecer a relação entre governo e sociedade. No entanto, enfatizam que a consolidação dessas iniciativas enfrenta desafios estruturais e culturais que precisam ser superados.

Já na esfera de tecnologias emergentes, Reis (2025) aborda a transformação digital no setor público, enfatizando a adoção de tecnologias como inteligência artificial, *blockchain* e *big data*. O estudo visa compreender a implementação dessas inovações e sua relação com a eficiência e a transparência na administração pública. Por meio de uma revisão bibliográfica qualitativa, os resultados mostram que a digitalização modernizou processos e aumentou a acessibilidade aos serviços, embora desafios como inclusão digital e capacitação de servidores ainda persistam. O autor conclui que é fundamental investir em infraestrutura tecnológica e políticas públicas inclusivas para maximizar os benefícios da inovação na gestão pública.

E é nessa linha de entendimento que se compreende que o desenvolvimento de uma plataforma *web* para RGMs no formato de RI fundamenta-se na interseção entre inovação tecnológica, gestão pública eficiente e transparência governamental. Essa abordagem reflete uma tendência crescente de utilização de TICs para aprimorar os processos administrativos e a prestação de contas no setor público (Janssen; Charalabidis; Zuiderwijk, 2012).

Nesse contexto, observa-se que a plataforma *web* proposta neste artigo técnico alinha-se com as referidas tendências ligadas às TICs, ao buscar facilitar a coleta, a análise e a apresentação de dados de gestão municipal de forma integrada e acessível (Bertot; Estevez; Janowski, 2016).

No campo da ciência de dados aplicada à administração pública, ferramentas tecnológicas podem auxiliar na identificação de padrões, tendências e *insights* valiosos a partir de grandes volumes de dados governamentais (Mergel; Rethemeyer; Isett, 2016). Isso não apenas melhora a qualidade e a profundidade das informações apresentadas nos relatórios, mas também facilita uma gestão mais proativa e baseada em evidências (Kitchin, 2014).

Nesse sentido, um estudo de caso desenvolvido em conselhos locais australianos demonstrou que a utilização de procedimentos eficazes na apresentação de dados integrados promove uma maior eficiência, comparabilidade e eficácia no processo de prestação de contas (Williams; Lodhia, 2021).

Ademais, a integração de diferentes setores e níveis da administração pública por meio de sistemas tecnológicos tem se mostrado crucial para uma gestão mais eficiente e coordenada, haja vista a iniciativa do governo brasileiro com a determinação de implementação do Sistema Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira, Contabilidade e Controle (SIAFIC) para todos os entes federados até 2025 (Brasil, 2023).

Diante do exposto, a base teórica para o desenvolvimento dessa plataforma *web* fundamenta-se na convergência do formato da prestação de contas governamental às diretrizes do RI; na inovação tecnológica na gestão pública; na análise de dados governamentais; na transparência e na participação cidadã; e na integração de sistemas governamentais. Essa estratégia integrada visa não apenas melhorar a eficiência e a transparência da gestão municipal, mas também promover uma cultura de inovação contínua e de tomada de decisão baseada em evidências na administração pública local.

3 METODOLOGIA ADOTADA PARA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO TENCOLÓGICA: PLATAFORMA TC-RGI.GOV

O produto tecnológico proposto neste artigo é uma plataforma *web* com denominação sugerida “Plataforma TC-RGI.GOV”, que tem como finalidade auxiliar os preparadores na elaboração e no envio do RGM no formato de RI (RGM-RI). Além disso, ela oferecerá ferramentas de análise de indicadores de desempenho, bem como outras informações relacionadas aos elementos de conteúdo do relatório de gestão que são relevantes para o trabalho do órgão de Controle Externo. A plataforma também disponibilizará um recurso de acesso dos cidadãos aos relatórios de gestão elaborados pelos municípios.

Já no quesito estrutura, baseia-se nos oito elementos de conteúdo que se alinham às diretrizes do *framework* do RI proposto pelo IIRC. Esses elementos de conteúdo têm como referência bibliográfica as diretrizes do *framework* do RI e análise documental de relatos integrados de instituições públicas da administração direta (TCU e TCE/PE) e da administração indireta (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES).

A descrição detalhada de cada elemento de conteúdo sugerido para a composição do RGM-RI pode ser visualizada no Quadro 2.

Quadro 2 – Elementos de conteúdo do RGM-RI

Elementos de conteúdo do RGM-RI
1.Contextualização municipal e objetivos estratégicos: O Dirigente máximo da Unidade Prestadoras de Contas (UPC) deve iniciar com uma breve apresentação do relatório, contextualizando o município, incluindo informações sobre os pilares que sustentam a visão de negócio da administração, além da identificação das unidades que possuem suas informações consolidadas no relatório. Necessário apresentar também aspectos municipais de localização geográfica, população, principais atividades econômicas e desafios enfrentados. Quanto aos objetivos estratégicos do município, apresentar os principais, considerando as áreas-chave de atuação delimitadas a partir das expectativas dos *stakeholders-chave*. Certifique-se de que os objetivos estejam alinhados com as necessidades e prioridades locais. Dessa forma, deve-se realizar escutas diretas à população, tais como fóruns, audiências; ou indiretas, por meio dos representantes de conselhos de políticas públicas, presidentes de associações de bairros, líderes comunitários etc. Deve conter parágrafo de fechamento reconhecendo a integridade das informações pelo prefeito.
2. Governança e participação cidadã: Objetive apresentar de forma gráfica a estrutura de governança que se desenvolve em seu município. Em seguida, apresente, em forma textual, como se dá o funcionamento dessa governança, incluindo na explanação os mecanismos de transparência, prestação de contas, formação de comitês de monitoramento interno, participação cidadã, entre outros itens. Importante mencionar os canais de comunicação utilizados para engajar a comunidade e ouvir suas demandas, como audiências públicas, conselhos municipais, redes sociais etc.
3. Modelo de Negócios: O modelo de negócios é entendido como o sistema que transforma capitais/ recursos em produtos e impactos por meio das atividades próprias da entidade prestadora de contas, com o objetivo de alcançar suas metas estratégicas e gerar valor ao longo do tempo. Dessa forma, apresente relato de possíveis fluxos de criação de valor entre os possíveis capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento, e natural), e resultados alcançados a partir da alocação dos recursos investidos. O referido fluxo deve englobar os temas materiais que delinearão a temática do relatório.
4. Principais Desafios, riscos e oportunidades: Identifique os principais desafios e riscos enfrentados pelo município e descreva as ações adotadas para superá-los. Apresente à população quais são os principais riscos que podem impactar negativamente a oferta planejada de serviços públicos. Explique as ações tomadas e apresente as parcerias estabelecidas, tais como as público-privadas, as concessões, as instituições conveniadas, as organizações sociais de saúde e os consórcios públicos, para o enfrentamento dos obstáculos e melhoria dos serviços e da qualidade de vida da população. Identifique também as principais oportunidades que se apresentam para o município relacionadas à sua estratégia, às tendências e às condições do ambiente externo. Procure relatar como a gestão municipal está aproveitando essas oportunidades para criar valor.

Elementos de conteúdo do RGM-RI
5. Principais Estratégias e alocações de recursos: Relate informações sobre os investimentos realizados pelo município, tanto em termos de infraestrutura quanto em recursos humanos. Espera-se aqui uma explanação das aplicações de recursos para além dos mínimos constitucionais obrigatórios em saúde e educação, bem como os valores de receitas arrecadadas e despesas executadas. Discuta como os recursos foram alocados de forma estratégica na condução dos processos para maximizar os resultados e atender às necessidades da população. Caso possua sistema de apuração/controle de custos, apresente as economias de recursos apuradas frente aos mecanismos de controles adotados. Caso ainda não possua, fomente a implementação de um sistema de custos como estratégia de eficiência do gasto e planeje um cronograma de execução junto a potenciais entidades parceiras, como universidades e outros órgãos governamentais que já o implantaram.
6.Resultados alcançados: Apresente, de forma objetiva e de fácil compreensão, os principais resultados alcançados pelo município em cada área de atuação. Destaque as iniciativas bem-sucedidas, projetos concluídos e impactos positivos na comunidade. Utilize dados concretos e exemplos para ilustrar os resultados obtidos. Para que os destinatários da informação avaliem a sua performance frente aos demais municípios, é necessário apresentar não somente os resultados alcançados, mas também as metas que haviam sido projetadas. Recursos visuais devem ser adotados de forma a traduzirem, da melhor forma possível, a essência dos resultados alcançados, por isso profissionais da tecnologia da informação devem estar inseridos de forma permanente em todas as fases do processo de elaboração da apresentação dos resultados alcançados e demais itens do RGM.

Elementos de conteúdo do RGM-RI
7. Indicadores: Apresente indicadores que demonstrem o desempenho do município em diversas áreas estratégicas. Importante que os indicadores apresentados forneçam uma visão mensurável da eficácia das políticas públicas que direcionam a ações da gestão municipal. Espera-se que, por meio deles, os *stakeholders* possam monitorar e avaliar continuamente os resultados alcançados, garantindo a transparência e a eficiência na administração pública. Sugere-se, minimamente, indicadores nas seguintes dimensões: *Fiscais e de Gestão:* Apresente os indicadores fiscais e de gestão relevantes adotados para medir o desempenho do município em relação aos seus objetivos estratégicos. Os indicadores devem ser mensuráveis, realistas e com acompanhamento contínuo ao longo do tempo, para garantir o efeito de comparabilidade e avaliação de desempenho da gestão. Tem-se como exemplos de indicadores ligados à governança fiscal: autonomia financeira, endividamento, limite de despesa com pessoal, índice de investimento e índice de execução orçamentária, além daqueles voltados à Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e à eficiência da gestão de custos. Forneça painéis com *links* que possam direcionar o acesso às demonstrações contábeis, aos relatórios fiscais, de planejamento e de gestão da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros, que fundamentam e/ou complementam as informações vinculadas aos indicadores apresentados; *Socioeconômicos*: Apresente os indicadores socioeconômicos relevantes adotados para medir o desempenho do município em relação aos seus objetivos estratégicos. É importante efetivar a delimitação de indicadores já na fase de planejamento, quando se estabelecem as políticas públicas mediante os Programas no Plano Plurianual. Para isso, é preciso a determinação de equipes com função específica para cuidar não somente da elaboração dos indicadores, mas também do monitoramento e da revisão destes ao longo do tempo. Tem-se como exemplos de indicadores não financeiros aqueles voltados para a avaliação das políticas públicas nas áreas da saúde, desempenho educacional, assistência e desenvolvimento social, segurança pública, entre outros; *Ambientais*: Apresente indicadores ambientais que sejam capazes de acompanhar e quantificar diversos aspectos relacionados ao ambiente, como a qualidade do ar e da água, o uso de recursos naturais, a biodiversidade e as emissões de poluentes, entre outros. Esses indicadores são importantes para fornecer informações sobre o estado do ambiente e auxiliar na tomada de decisões relacionadas à gestão ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Tais indicadores podem ser utilizados não somente pelos gestores públicos, mas também por organizações não governamentais, empresas e pesquisadores para monitorar os impactos das atividades humanas no meio ambiente e desenvolver estratégias para a conservação e a preservação dos recursos naturais.
8. Desafios futuros e planos de ação: Identifique os desafios futuros que o município enfrentará e descreva o resumo dos planos de ação para superá-los. Apresente as estratégias de médio e longo prazos e as medidas que serão adotadas para aprimorar a gestão, promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida da população.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ressalte-se que a plataforma é flexível quanto às informações adicionais requeridas pelos Tribunais de Contas.

Ao pensar na metodologia a ser adotada para desenvolvimento da prototipação do PTT, observou-se os alertas de Silva, Procópio e Melo (2019), ao afirmarem que a inserção de soluções tecnológicas na administração pública, sejam em forma de guias informativos, ferramentas de gestão e outros, vai além de simples aquisições e determinações de uso; requer envolvimento político das lideranças, reestruturação

de processos, atualizações de instrumentos internos de rotinas, treinamentos constantes, além de atualizações das referidas soluções (Silva; Procópio; Melo, 2019).

Nesse contexto, para impulsionar o processo de disseminação da temática, procurou-se fundamento na Teoria do *Design Thinking*, a fim de oferecer um protótipo para uma Plataforma *Web* com arquitetura e fluxos minimamente viáveis (Dorow *et al.*, 2016), porém de forma a recepcionar complementações requeridas pelo potencial órgão que se propuser administrador dela. A plataforma funcionará por meio de acesso via navegador *web*, dispensando a necessidade de instalação de aplicativo para computador. A linguagem de programação utilizada será o *TypeScript*, em conjunto com o *React*, uma biblioteca *JavaScript* empregada para o desenvolvimento de interfaces de usuário.

Nessa perspectiva, a metodologia *Design Thinking* adotada centra-se na elaboração da solução tecnológica que contempla três fases: (i) identificação do problema, (ii) ideação e (iii) prototipação (Dorow *et al.*, 2016; Reis *et al.*, 2018):

i. A fase de identificação do problema foi realizada ao se constatar a baixa convergência dos relatórios de gestão consolidados de prestação de contas anual, no formato de RI, na amostra composta por 148 municípios do estado do Piauí. Esses municípios já possuem a obrigatoriedade, desde 2022, de enviar a prestação de contas anual com base nas diretrizes do RI. A detecção desse cenário foi possível devido à aplicação de um *checklist*, que verificou o nível de convergência dos seis elementos de conteúdo dos relatórios de gestão do exercício de 2022 em relação aos requisitos mínimos da Instrução Normativa TCE/PI nº 01/2022: (1) Elementos pré-textuais; (2) Mensagem do dirigente máximo da unidade; (3) Visão geral da organização e ambiente externo; (4) Governança, riscos e resultados; (5) Informações orçamentárias, financeiras e contábeis; e (6) Apêndices;

ii. A fase de ideação de um *software* é o estágio inicial do processo de desenvolvimento, no qual as ideias e os conceitos são gerados e explorados. Por meio da análise dos principais elementos de conteúdo dos relatórios municipais de gestão estudados, tendo como suporte as diretrizes do *framework* do IIRC e os requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 01/2022 do TCE/PI, além da experiência técnica dos autores em análise e elaboração de relatório de prestação de contas anual no contexto da administração pública, foi possível imergir nessa fase a construção da arquitetura do *software*, contemplando os fluxos possíveis para os usuários pretendidos (Tribunal de Contas, Preparadores municipais e Cidadãos);

iii. Por fim, a fase de prototipação configura-se como a da solução idealizada. Para tanto, adotou-se a plataforma *Figma* com aplicação da biblioteca *Ant Design*. A fase inicial de prototipação foi realizada em alta fidelidade. Com base na arquitetura do sistema, desenvolvida

na fase (ii), foram elaboradas as representações das telas principais, segmentadas por usuários, conforme funcionalidades, a serem demonstradas no item seguinte.

4 FUNCIONALIDADES DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA PLATAFORMA TC-RGI.GOV

A prototipação da plataforma TC-RGI.GOV possui ambiente de acesso para três tipos de usuários: Município preparador, Administrador regulador e Cidadão.

- Acesso via *login:*

a) Município preparador: representante técnico do município cadastrado no Sistema de Gestão de Identidade do Tribunal de Contas (SGI) ao qual se vincula sua jurisdição de prestação de contas;

b) Administrador regulador: representante técnico do Tribunal de Contas fornecedor da plataforma.

- Acesso aberto*:* para cidadão ou qualquer outro usuário, sem a exigência de autenticação de *login.*

No ambiente de acesso para os preparadores, são ofertadas oito abas correspondentes aos elementos de conteúdos propostos pelo modelo de RGM-RI em que se fundamentou a plataforma. Já no ambiente de acesso para o tribunal, ficará disponível toda a base de dados inserida pelos preparadores. Haverá a aba de relatórios a serem filtrados, com opções que vão desde filtro por indicadores a elementos de conteúdo do relatório de gestão.

4.1 FUNCIONALIDADE POR TIPO DE USUÁRIO

a) Funcionalidade – Município:

A visualização do município conta com três funcionalidades distintas: (1) criar Relatório, (2) Cadastrar Indicadores de Desempenho e (3) Cadastrar Temas Materiais, conforme descrições apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Funcionalidades usuário – Município

Funcionalidades usuário: Município
1.Criar Relatório: O município deverá ter a opção de elaborar novo relatório para enviar para o tribunal. Nesse fluxo, o usuário preparador percorrerá por algumas etapas de preenchimento: 1. Preenchimento das Informações cadastrais da Unidade Apresentadora de Relatório de Gestão (UARG); 2. Preenchimento das abas de conteúdo do relatório (com recursos variados para inserções, tais como digitação, *links*, figuras): a. *Contextualização municipal*; *b. Governança e participação cidadã*; *c. Modelo de Negócios*; *c. Desafios, Riscos e Oportunidades*; *d. Estratégias e alocações de recursos*; *e. Resultados alcançados*; *f. Indicadores de Desempenho Fiscais e Gestão*; *g. Indicadores de Desempenho Socioeconômicos*; *h. Indicadores Ambientais*; *i. Desafios futuros e planos de ação*. Ao finalizar o preenchimento da última aba, o relatório será enviado para o Tribunal de Contas e um protocolo será gerado para o usuário. O usuário poderá baixar o relatório e o protocolo. Em seguida, receberá um arquivo *zip* com os arquivos gerados. Importante ressaltar que, similarmente ao sistema dos programas do Google, como o Google Docs, o progresso do usuário será salvo automaticamente, não necessitando de um botão de "salvar".
2. Cadastrar Indicadores de Desempenho: O município poderá cadastrar novos Indicadores de Desempenho, por meio de um processo objetivo que consiste em única etapa, que é o cadastro dos seguintes dados: – Selecionar tipo de indicador; Nome do indicador; Descrição do indicador; Período de monitoramento; Metas do indicador; Objetivos do indicador; Equipe responsável pelo indicador. Ao terminar o cadastro dos dados, o usuário poderá visualizar as informações que foram preenchidas em formato de prévia e finalizar.
3. Cadastrar Temas Materiais: O município poderá cadastrar novos Temas Materiais, por meio de um processo objetivo que consiste em duas etapas: 1. Cadastrado Novo Tema Material: a. *Nome do tema material*; *b. Área a que o tema se relaciona*; *c. Período de identificação do Tema Material*; *d. Descrição do processo adotado para identificação do tema material cadastrado*. 2. Descrever relação entre o Tema Material e impacto nos Capitais (Financeiro, Humano, Intelectual, Social e de Relacionamento, Natural e Manufaturado).

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 1 apresenta a tela do usuário município, com as funcionalidades “Criar relatório”, “Adicionar Indicadores” e “Adicionar Temas Materiais”.

Figura 1 – Tela de funcionalidade usuário – Município

Fonte: Elaborada pelos autores.

Já a Figura 2 demonstra a tela do protótipo em que serão inseridas as informações dos elementos de conteúdos propostos para a elaboração do RGM-RI.

Figura 2 – Tela criando o RGM-RI

Fonte: Elaborada pelos autores.

b) Funcionalidade Administrador – Tribunal de Contas:

A visualização do administrador do Tribunal de Contas apresenta duas características distintas e essenciais para a operação do produto: “Recepcionar relatórios enviados pelos municípios” e “Realizar análises comparativas”. As descrições dessas funcionalidades são apresentadas no Quadro 4.

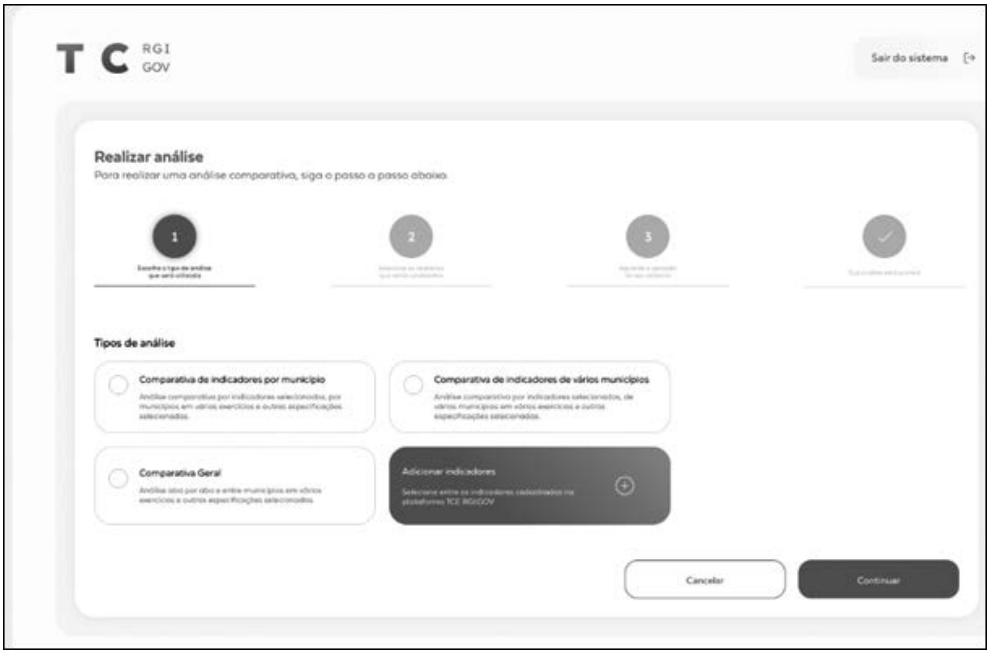
Quadro 4 – Funcionalidades Administrador Tribunal de Contas

Funcionalidades Adminstrador: Tribunal de Contas
1. Recepcionar relatórios enviados pelos municípios: Uma das primeiras telas do fluxo do tribunal é a de Relatórios Recepcionados, antecedida pelas telas de *Login*. Todos os documentos listados nessa tela referem-se àqueles enviados pelos municípios dentro da própria plataforma RGI.GOV, em que o tribunal deve possuir as seguintes opções: *a) Visualizar os relatórios enviados;* *b) Excluir o relatório enviado;* *c) Editar os relatórios, caso seja necessário*.
2. Realizar análises comparativas: Neste fluxo, o tribunal poderá selecionar relatórios enviados pelos municípios para realizar tipos de análises comparativas. Os tipos de análises comparativas mapeadas são: a*)Análise comparativa de indicadores por município;* *b)Análise comparativa de indicadores de vários municípios;* *c)Análise Comparativa Geral.* O intuito dessa funcionalidade é permitir que o tribunal analise o desempenho de um ou mais municípios dentro dos tipos de indicadores estipulados na plataforma. Ao realizar o comparativo, a plataforma deverá gerar *insights* e gráficos que possam facilitar a leitura dos dados, principalmente quando mais de um município e indicadores forem escolhidos. O tribunal deve ter a opção de escolher diversos índices e indicadores cadastrados. Para a prototipação, os indicadores são: Fiscais, de Gestão, Socioeconômicos e Ambientais. Além disso, o tribunal poderá baixar a análise realizada na plataforma, preferencialmente em PDF, para que essa análise possa ser salva em seus sistemas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 3 apresenta a tela do protótipo de visualização de seleção de indicadores pelo usuário administrador tribunal.

Figura 3 – Tela de seleção e análise de indicadores pelo usuário administrador – tribunal



Fonte: Elaborada pelos autores.

c) Funcionalidade – Cidadão:

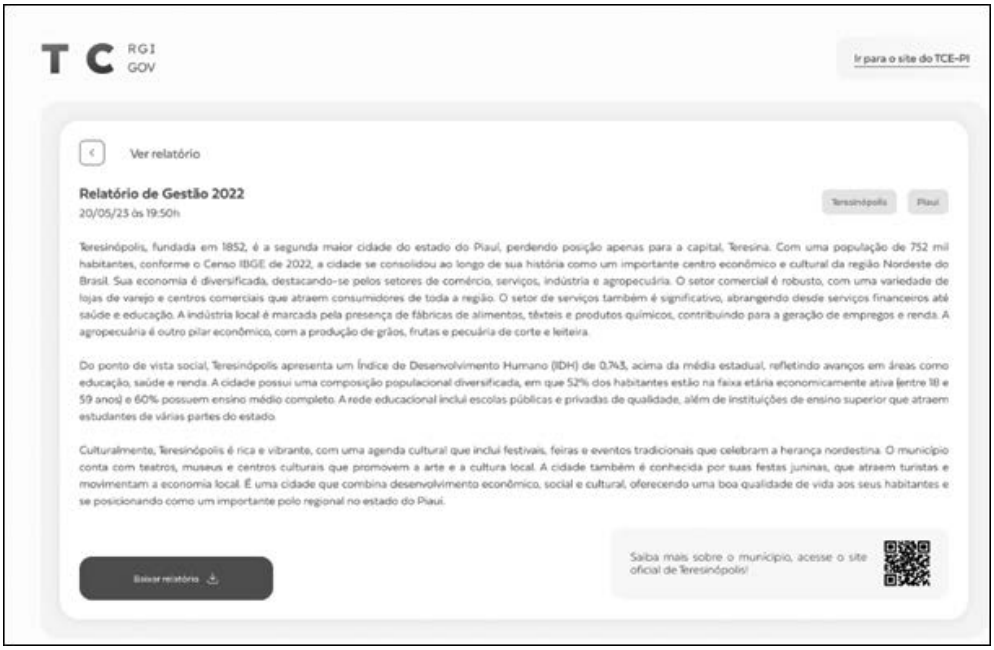
O acesso dos cidadãos e demais usuários à plataforma TC-RGI.GOV deve ocorrer por meio de um navegador *web*, sem necessidade de *login* ou autenticação. Na página inicial do Tribunal de Contas, sugere-se uma seção dedicada ao (RGM-RI). Os usuários podem navegar por essa seção, que oferecerá opções de filtro por município, ano ou tipo de relatório.

Para fins de visualização do RGM-RI, deve-se realizar o seguinte fluxo:

1. Selecionar o município e o relatório para o período desejado. O cidadão é então direcionado para uma página que exibe o documento;
2. Os relatórios são apresentados em formato PDF, de fácil leitura;
3. Há opções adicionais disponíveis, como *download* do documento ou ferramentas de busca dentro do relatório.

A Figura 4 apresenta o protótipo da tela de visualização do RGM-RI pelo cidadão.

Figura 4 – Tela de visualização do RGM-RI pelo cidadão



Fonte: Elaborada pelos autores.

5 ASPECTOS DE VIABILIDADE DA PLATAFORMA TC-RGI.GOV:

O produto tecnológico proposto (Plataforma TC-RGI.GOV) apresenta baixos riscos de implementação. A centralização da disponibilização nos Tribunais de Contas oferece vantagens significativas, como equalização de oportunidades para municípios menos favorecidos, economia de escala, padronização e qualidade na gestão, sustentabilidade financeira e fortalecimento institucional. A usabilidade da plataforma requer treinamentos oferecidos pelos órgãos de controle externo, enquanto sua viabilidade é garantida por uma tecnologia de média complexidade, integrada às já existentes nos tribunais.

Os riscos potenciais incluem a aceitação dos usuários e a adequação contínua às políticas de acesso à informação, além das variações na infraestrutura tecnológica dos municípios. O PTT é considerado de médio impacto, visando estruturar o RGM-RI e promovendo a transparência e a eficiência na gestão pública. A plataforma facilitará a recepção de relatórios, permitindo análises comparativas e uma fiscalização mais precisa.

A arquitetura do sistema é modular e adaptável, permitindo uma implementação gradual, que respeite as realidades dos Tribunais de Contas e das controladorias municipais.

O público-alvo inclui gestores, servidores municipais e auditores dos Tribunais de Contas, além de pesquisadores interessados em gestão pública. A implementação uniforme assegura a padronização dos processos e dados, com suporte legal dos tribunais para exigir a adoção de ferramentas que aprimorem a prestação de contas. A integração com sistemas existentes minimiza mudanças drásticas na infraestrutura, facilitando o acesso, especialmente para municípios menores.

Em suma, a Plataforma TC-RGI.GOV é uma ferramenta inovadora que visa melhorar a qualidade da prestação de contas, a eficiência do controle externo e a transparência na administração pública. Com um grau considerável de complexidade técnica, seu desenvolvimento requer profissionais especializados para garantir a adequação da plataforma às necessidades dos usuários e reguladores, reforçando seu potencial de sucesso sob a coordenação dos Tribunais de Contas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de desenvolvimento e implantação da Plataforma TC-RGI.GOV apresenta-se como um avanço significativo na transparência e na eficiência da gestão pública municipal, facilitando a elaboração e o envio de Relatórios de Prestação de Contas. Compreende-se que seu desenvolvimento será fundamental para a disseminação das prestações de contas no formato do RI, que se encontra em expansão no setor público brasileiro. Os benefícios esperados incluem a padronização dos relatórios frente aos elementos de conteúdos propostos, a melhoria na qualidade das informações e o fortalecimento do controle social.

A centralização da implementação nos Tribunais de Contas contribui para a economia de escala e a sustentabilidade financeira, reduzindo riscos associados às disparidades econômicas entre os municípios. No entanto, desafios como a capacitação dos usuários e a adaptação tecnológica devem ser superados para garantir a aceitação e a eficácia da plataforma.

Por fim, a TC-RGI.GOV se posiciona como uma ferramenta inovadora que pode transformar a prestação de contas no setor público, promovendo uma gestão mais transparente e responsável, contribuindo para a evolução das práticas de *accountability* nas administrações municipais, e para maior eficiência e ganho de escala nas atividades de fiscalização dos Tribunais de Contas, haja vista sua funcionalidade de produção de indicadores.

REFERÊNCIAS

ADAMS, C. A. The international integrated reporting council: A call to action. **Critical Perspectives on Accounting,** v. 27, p. 23-28, 2015.

AHMED, K.; CHALMERS, K.; KHLIF, H. A meta-analysis of IFRS adoption effects. **The International Journal of Accounting**, v. 48, n. 2, p. 173–217, 2013.

Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.intacc.2013.04.002.

ARORA, M. P.; LODHIA, S.; STONE, G. Enablers and barriers to the involvement of accountants in integrated reporting. **Meditari Accountancy Research**, v. 30, n. 3, p. 676-709, 2022. DOI: https://doi.org/10.1108/MEDAR-11-2020-1102.

ATALA JÚNIOR, A. V.; NEVES, A. J. C.; SILVA, M. P. D. da. Controle digital e-Governo: transformação tecnológica para transparência e participação na administração pública**. Revista Delos**, v. 18, n. 65, p. e4550, 2025. DOI: 10.55905/rdelosv18.n65-141. Disponível em: https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/4550.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório Anual 2023**. BNDES, 2023. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/relatorio-anual-integrado.

BEATTIE, V.; SMITH, S. J. Value creation and business models: Refocusing the intellectual capital debate. **The British Accounting Review**, v. 45, n. 4, p. 243-254, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.bar.2013.06.001.

BERTOT, J. C.; ESTEVEZ, E.; JANOWSKI, T. Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 211-222, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.05.004.

BEVILAQUA, I. C.; NEUMANN, M.; FAIA, V. S. Fatores que favorecem e/ou limitam o pensamento integrado na prática: uma análise do conceito, incorporação e benefícios apresentados pela literatura do relato integrado. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 16, n. 3, p. 148-171, 2021. DOI: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.40777.

BRASIL. **Decreto nº 11.644, de 17 de agosto de 2023**. Altera o Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11644.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14020.htm.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018**. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Instrução Normativa TCE-PI nº 01, de 31 de março de 2022**. Disciplina a composição do Relatório de Gestão Consolidado e dá outras providências. Piauí, 2022. Disponível em: https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2022/04/INSTRUCAO-NORMATIVA-no-01-22-Relatorio-de-Gestao-Consolidado.pdf.

DE VILLIERS, C.; SHARMA, U. A critical reflection on the future of financial, intellectual capital, sustainability and integrated reporting. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 70, p. 101999, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.05.003.

DOROW, P.; FRANZONI, C.; TORQUATO, M.; FIALHO, F. Ferramentas do design thinking para a inovação em modelo de negócio. **Ciências & Cognição**, v. 21, n. 1, p. 124-136, 2016. Disponível em: https://cienciasecognicao.org/revista/index.php/cec/article/view/1019.

FENG, T.; CUMMINGS, L.; TWEEDIE, D. Exploring integrated thinking in integrated reporting - an exploratory study in the Australian public sector. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 34, n. 2, p. 372-400, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1108/JIC-06-2016-0068.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M.; HUSSAIN, N.; MARTÍNEZ-FERRERO, J.; RUIZ-BARBADILLO, E. Impact of disclosure and assurance quality of corporate sustainability reports on access to finance. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 26, n. 4, p. 832-848, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1002/csr.1724.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I.-M.; NOGUERA-GÁMEZ, L. Integrated information and the cost of capital. **International Business Review**, v. 26, n. 5, p. 959–975, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2017.03.004.

GIRELLA, L.; ZAMBON, S.; ROSSI, P. Board characteristics and the choice between sustainability and integrated reporting: a European analysis. **Meditari Accountancy Research**, v. 30, n. 3, p. 562-596, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1108/MEDAR-11-2020-1111.

INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. **A estrutura internacional do relato integrado** [texto em língua portuguesa]. IIRC, 2021. Disponível em: https://integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740.

KITCHIN, R. The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures & Their Consequences. **SAGE Publications**, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1111/jors.12293.

LAGES, M. D. S. S. **O desafio da implementação do relato integrado nas Instituições Federais de Ensino.** 2023. Tese (doutorado), Fucape Pesquisa e Ensino S/A. FUCAPE. Disponível em: https://fucape.br/?jet_download=31d4002f0161a320e3c6e8f28377683513fbccad.

MANES-ROSSI, F.; ORELLI, R. L.; NICOLÒ, G. Integrated reporting and integrated thinking in public sector organizations: A structured literature review. **Meditari Accountancy Research**, v. 25, n. 4, p. 553-573, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1108/MEDAR-06-2017-0155.

MANES-ROSSI, F.; TIRON-TUDOR, A.; NICOLÒ, G.; ZANELLATO, G. Ensuring more sustainable reporting in Europe using non-financial disclosure de facto and de jure evidence. **Sustainability**, v. 10, n. 4, p. 1162, 2018. DOI: https://doi.org/10.3390/su10041162.

MERGEL, I.; RETHEMEYER, R. K.; ISETT, K. R. Big data in public affairs. **Public Administration Review,** v. 76, n. 6, p. 928-937, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1111/puar.12625.

MIO, C.; MARCO, F.; PAULUZZO, R. Internal application of IR principles: Generali's Internal Integrated Reporting. **Journal of Cleaner Production**, v. 139, p. 204-218, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.07.149.

MOHAMMED, N. F.; ISLAM, M. S.; LOKMAN, N.; HALIM, N. H. A.; YUSOF, F. Benefits and obstacles of integrated reporting in the public sector. **In: Building a sustainable future: fostering synergy between technology, business and humanity**. 131, p. 411-418, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.15405/epsbs.2023.11.34.

NISTOR, C. S.; STEFANESCU, C. A.; OPRISOR, T.; CRISAN, A. R. Approaching public sector transparency through an integrated reporting benchmark. **Journal of Financial Reporting and Accounting**, v. 17, n. 2, p. 249-270, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1108/JFRA-06-2017-0048.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Measuring the Digital Transformation**: A Roadmap for the Future. OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264311992-en.

PEREGO, P.; KENNEDY, S.; WHITEMAN, G. A lot of icing but little cake? Taking

integrated reporting forward. **Journal of Cleaner Production**, v. 136, p. 53-64, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.01.10.

PEREIRA, G. V.; MACADAR, M. A.; LUCIANO, E. M.; TESTA, M. G. Delivering public value through open government data initiatives in a smart city context. **Information Systems Frontiers**, v. 19, n. 2, p. 213-229, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10796-016-9673-7.

REIS, A. D. F. Inteligência artificial na administração pública: caminhos para a transparência, acessibilidade e governança digital. **Revista PsiPro**, v. 4, n. 2, p. 34–51, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.15525002. Disponível em: https://revistapsipro.com.br/index.php/psipro/article/view/93.

REIS, C. Z. T.; OLIVEIRA, A. R.; SILVEIRA, S. D. F. R.; CUNHA, N. R. S. Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria,** v. 10, n. 6, p. 1081-1100, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.5902/1983465915720.

SANT'ANNA, M. C. M.; SANTOS, J. C. dos; MIRANDA, J. F. B.; DA SILVA DE MELO, H. A evolução normativa dos mecanismos de transparência orçamentária no âmbito federal e o papel dos portais digitais (2000-2025). **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 9, n. 20, p. e093077, 2026. DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3077. Disponível em: https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/3077.

SILVA, J. C. S.; PROCÓPIO, D. B.; MELLO, J. A. V. B. O impacto da tecnologia da informação na administração pública: uma revisão sistemática. **P2p e inovação**, v. 6, n. 1, p. 191–205, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21721/p2p.2019v6n1.p191-205.

STUBBS, W.; HIGGINS, C. Stakeholders' perspectives on the role of regulatory reform in integrated reporting. **Journal of Business Ethics**, v. 147, n. 3, p. 489-508, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10551-015-2954-0.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão Normativa TCU nº 178**, de 23 de outubro de 2019. Dispõe acerca das prestações de contas anuais da Administração Pública Federal referentes ao exercício de 2019, que devem ser apresentadas em 2020, especificando a forma, os elementos de conteúdo, as unidades que devem prestar contas e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 63, de 1º de setembro de 2010. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/normativos-e-orientacoes-para-as-contas-de-2019.htm#:~:text=Decis%C3%A3o%20Normativa%20178%2C%20de%2023,os%20prazos%20de%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%2C%20nos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão Normativa TCU nº 187**, de 9 de setembro de 2020. Divulga a relação das unidades prestadoras de contas (UPC), na forma do disposto no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa-TCU

84, de 22 de abril de 2020, estabelece os elementos de conteúdo do relatório de gestão e define os prazos de atualização das informações que integram a prestação de contas da administração pública federal, nos termos do art. 5º, § 1º e art. 6º; art. 8º, inciso III e § 3º; e art. 9°, § 3º da Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020. Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Decis%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:187%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão Normativa TCU nº 198**, de 23 de março de 2022. Estabelece normas complementares para a prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, nos termos do inciso I do art. 2º; § 1º do art. 5º; inciso III e § 3º do art. 8º; § 3º do art. 9º; e art. 14 da Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2020. Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo/198%252F2022/%2520/score%2520desc/0.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa TCU nº 84**, de 9 de setembro de 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520normativa%252084%252F2020/%2520/score%2520desc/0.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União 2024**. TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de gestão: guia para elaboração na forma de relato integrado**. 3. ed. TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Relatório de atividades 2022**. TCE-PI, 2022. Disponível em: https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2022/12/Relatorio-de-Atividades-2o-trimestre-de-2022.pdf.

VITOLLA, F.; RAIMO, N.; RUBINO, M.; GARZONI, A. How pressure from stakeholders affects integrated reporting quality. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 26, n. 6, p. 1591-1606, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1002/csr.1850.

WILLIAMS, B.; LODHIA, S. Integrated reporting in public sector organisations: A study of Australian local councils. **Journal of Environmental Management**, v. 280, p. 111833, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.111833.

NEURODIVERGÊNCIA E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS NEURODIVERGENTES

NEURODIVERGENCE AND EXTERNAL CONTROL: THE ROLE OF COURTS OF ACCOUNTS IN GUARANTEEING THE RIGHTS OF NEURODIVERGENT PEOPLE

Nathalia Pinto Teixeira[1]

Resumo: O artigo analisa a relação entre neurodivergência, direitos humanos e controle das políticas públicas no Brasil, com ênfase no papel fiscalizador dos Tribunais de Contas. A pesquisa adota metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental de normas, relatórios de fiscalização e acórdãos. Os resultados evidenciam lacunas na efetividade das políticas voltadas a pessoas com TEA, TDAH, dislexia e outras condições neurodivergentes, apontando a necessidade de atuação mais proativa do controle externo no cumprimento da Lei Berenice Piana e da Lei Romeo Mionº Propõem-se indicadores de fiscalização específicos e a criação de linhas de auditoria temáticas nos planos estratégicos dos Tribunais de Contas. Conclui-se que o controle externo é instrumento essencial para transformar o direito ao desenvolvimento das pessoas neurodivergentes em realidade concreta.

Palavras-chave: neurodivergência; Tribunais de Contas; políticas públicas; direitos humanos; controle externo.

Abstract: This paper analyzes the relationship between neurodivergence, human rights, and public policy control in Brazil, with emphasis on the oversight role of Courts of Accounts. The research adopts a qualitative methodology combining bibliographic review and documentary analysis of regulations, audit reports, and judicial rulings. Results indicate that significant gaps persist in the effectiveness of policies aimed at people with ASD, ADHD, dyslexia, and other neurodivergent conditions, revealing the need for more proactive external control in ensuring compliance with the Berenice Piana Law and the Romeo Mion Law. The article proposes specific audit indicators and recommends the creation of thematic audit lines on neurodivergence in the strategic plans of Courts of Accounts. It concludes that external control is an essential instrument for transforming the right to development of neurodivergent people into concrete reality.

Keywords: neurodivergence**;** Courts of Accounts; public policies; human rights; external control.

1 Tecnóloga em Logística, ativista da causa neurodivergente. Atualmente Gerente do Centro de Referência para Pessoas Neurodivergentes, vinculado à Secretaria de Saúde de Congonhas/MG.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de neurodivergência emergiu no final do século XX para descrever variações neurológicas que diferem do padrão considerado típico pela sociedade, englobando condições como o Transtorno do Espectro Autista (TEA), o Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), a dislexia, a discalculia, o transtorno de processamento sensorial e as altas habilidades/superdotação (Armstrong, 2010; Singer, 1999). No Brasil, estima-se que cerca de 5% a 10% da população apresentem alguma forma de neurodivergência, representando milhões de cidadãos que cotidianamente enfrentam barreiras nos sistemas de saúde, educação, trabalho e nas políticas públicas em geral (Brasil, 2023a).

A despeito dos avanços legislativos significativos das últimas duas décadas – com destaque para a Lei nº 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, conhecida como Lei Berenice Piana), a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) (Brasil, 1996), com suas alterações relativas à educação especial, e a recente Lei nº 14.254/2021, que dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia e TDAH –, a fiscalização da efetividade dessas políticas por parte dos órgãos de controle ainda apresenta lacunas expressivas (TCU, 2023; Brasil, 2021).

Os Tribunais de Contas, como instituições superiores de controle externo, têm competência constitucional para fiscalizar a aplicação de recursos públicos destinados às políticas sociais, incluindo aquelas voltadas às pessoas neurodivergentes. O Art. 71 da Constituição Federal de 1988 atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) e, simetricamente, aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios a missão de apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (Brasil, 1988). Nessa perspectiva, o controle externo representa ferramenta indispensável para transformar direitos formalmente proclamados em realidade material para as pessoas neurodivergentes.

O presente artigo tem como objetivo central analisar como os Tribunais de Contas podem contribuir para a efetividade das políticas públicas voltadas às pessoas neurodivergentes, verificando as lacunas existentes entre o ordenamento jurídico vigente e a realidade vivenciada por essa população. Para tanto, examina o arcabouço normativo nacional e internacional pertinente, mapeia ações de fiscalização já realizadas pelos órgãos de controle e propõe indicadores e metodologias de auditoria específicas para o setor.

A relevância do tema se insere perfeitamente no eixo temático do X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, especialmente nas dimensões de controle das políticas públicas voltadas aos direitos humanos e de controle externo e efetividade das políticas públicas, ambos contemplados no Edital do Instituo Rui Barbosa (IRB) nº 01/2026. A neurodivergência, como questão de direitos humanos, exige que o controle externo vá além da verificação formal da aplicação de recursos, avançando para a aferição de resultados concretos na vida das pessoas.

O contexto atual torna ainda mais urgente essa discussão. O Brasil atravessa um período de revisão de suas políticas de inclusão, com debates em curso sobre o financiamento do Atendimento Educacional Especializado no âmbito do novo Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), reformulado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e sobre a implementação da Política Nacional de Educação Especial após a suspensão do Decreto nº 10.502/2020 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse cenário de indefinição normativa, o papel dos Tribunais de Contas como guardiões da legalidade e da efetividade das políticas públicas torna-se ainda mais estratégico. A ausência de fiscalização efetiva em momentos de transição política pode gerar retrocessos silenciosos que afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas neurodivergentes e de suas famílias.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a fundamentação teórica, abordando os conceitos de neurodivergência, o marco normativo brasileiro e o papel dos Tribunais de Contas no controle das políticas sociais. A seção 3 descreve a metodologia adotada. A seção 4 apresenta e discute os resultados, organizados em quatro subseções: lacunas na efetividade das políticas; atuação dos Tribunais de Contas; proposta de indicadores e metodologias de fiscalização; e experiências internacionais. A seção 5 apresenta as considerações finais, limitações do estudo e agenda de pesquisa futura.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 NEURODIVERGÊNCIA: CONCEITOS, PREVALÊNCIA E DIREITOS

O termo “neurodivergência” foi cunhado pela socióloga australiana Judy Singer em sua dissertação de 1998, influenciada pelo movimento da neurodiversidade que buscava ressignificar condições neurológicas atípicas a partir de uma perspectiva social e não patológica (Singer, 1999). Armstrong (2010) ampliou o debate ao propor que a neurodiversidade representa uma riqueza evolutiva para a espécie humana, sendo as diferenças neurológicas vantagens adaptativas e não meramente déficits a serem corrigidos.

No campo médico-científico, as principais condições agrupadas sob o conceito de neurodivergência incluem: (a) TEA, com prevalência estimada de 1 em cada 36 crianças nos Estados Unidos, segundo os Centers for Disease Control and Prevention (CDC) (2023), e de aproximadamente 1,5% da população brasileira, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2023); (b) TDAH, que afeta entre 5% e 8% das crianças e aproximadamente 2,5% dos adultos em nível global (Polanczyk *et al.*, 2007); (c) dislexia, presente em 5% a 17% da população escolar (Shaywitz, 2003); e (d) altas habilidades/superdotação, estimadas em cerca de 3,5% da população brasileira pelo Ministério da Educação (Brasil, 2008).

Do ponto de vista dos direitos humanos, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (CDPD), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, estabelece princípios fundamentais

de não discriminação, participação plena e efetiva, e respeito pela diferença (ONU, 2006). Embora nem todas as condições neurodivergentes se enquadrem necessariamente no conceito de deficiência, a CDPD oferece o marco mais robusto disponível para a proteção desses direitos no cenário internacional.

No Brasil, a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira de Inclusão – LBI) avança ao adotar o modelo social de deficiência, reconhecendo que as barreiras existentes na sociedade – e não apenas as limitações funcionais individuais – são o principal obstáculo à inclusão (Brasil, 2015). Nessa perspectiva, as políticas públicas para pessoas neurodivergentes devem atuar tanto na remoção de barreiras quanto no fortalecimento das capacidades individuais e coletivas.

Um aspecto central para compreender o impacto das políticas públicas sobre as pessoas neurodivergentes é a interseccionalidade entre neurodivergência, raça e classe social. Pesquisas realizadas nos Estados Unidos e no Brasil demonstram que crianças negras e de baixa renda têm diagnóstico de TEA e TDAH realizado, em média, dois a quatro anos mais tarde do que crianças brancas e de classe média, em razão de barreiras de acesso à rede especializada de saúde e da menor familiaridade dos profissionais de atenção primária com as manifestações atípicas dos transtornos em diferentes contextos socioeconômicos (Mandell *et al.*, 2009; Rios; Andrade, 2021). Essa desigualdade no diagnóstico se traduz diretamente em desigualdade no acesso a serviços, benefícios e proteções legais, tornando o controle externo sobre as políticas de neurodivergência uma questão não apenas de eficiência, mas de equidade e justiça social.

A perspectiva da neurodiversidade, cunhada por Singer (1999) e desenvolvida por autores como Armstrong (2010) e Silberman (2015), propõe uma reconfiguração epistemológica fundamental: em vez de tratar as condições neurodivergentes como patologias a serem curadas ou normalizadas, o paradigma da neurodiversidade as reconhece como variações naturais do desenvolvimento humano, que demandam acomodação e valorização por parte da sociedade e do Estado. Essa perspectiva tem implicações diretas para as políticas públicas, que passam a ser avaliadas não apenas pela sua capacidade de reduzir sintomas ou comportamentos considerados problemáticos, mas pela sua efetividade em promover autonomia, participação e qualidade de vida das pessoas neurodivergentes em seus próprios termos.

2.2 MARCO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES NO BRASIL

O arcabouço normativo brasileiro relativo às pessoas neurodivergentes apresenta considerável desenvolvimento nas últimas décadas. Destacam-se as seguintes legislações e instrumentos normativos:

> i. a Lei nº 12.764/2012 (Lei Berenice Piana) institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, assegurando às pessoas com TEA acesso a serviços de saúde,

educação, assistência social e habitação. O Art. 3º da referida lei garante o direito ao diagnóstico precoce, ao atendimento multiprofissional e à educação inclusiva (Brasil, 2012). A Lei nº 13.977/2020 (Lei Romeo Mion) criou a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA) e reforçou a prioridade no atendimento a essa população nos serviços públicos e privados (Brasil, 2020a);

ii. a Lei nº 13.146/2015, conhecida como LBI ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, representa um marco estrutural para todas as condições neurodivergentes que impliquem impedimentos de longo prazo. Em seus Arts. 27 a 30, a LBI garante o direito à educação inclusiva em todos os níveis, vedando expressamente a recusa de matrícula em razão de deficiência. O Art. 34 assegura o direito ao trabalho em igualdade de condições, incluindo a obrigação de acomodações razoáveis pelos empregadores. O Art. 13 garante o direito à saúde, com acesso a serviços habilitadores e reabilitadores. De especial relevância para as pessoas neurodivergentes é o Art. 28, que impõe ao poder público o dever de garantir sistema educacional inclusivo, com oferta de profissionais de apoio escolar e de Atendimento Educacional Especializado. A LBI adota o modelo social de deficiência, reconhecendo que são as barreiras existentes na sociedade – e não as limitações individuais – o principal obstáculo à participação plena das pessoas neurodivergentes (Brasil, 2015);

iii. a Lei nº 14.254/2021 representa importante avanço ao dispor sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia e TDAH. Em seus Arts. 1º a 5º, a lei determina que o poder público desenvolva programas de identificação precoce, apoio educacional na rede de ensino e apoio terapêutico especializado na rede de saúde, exigindo ainda formação continuada dos professores para reconhecimento dos sinais desses transtornos (Brasil, 2021). O Decreto nº 10.502/2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, teve sua eficácia suspensa pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6590, referendada pelo Plenário por 9 votos a 2 em dezembro de 2020, sob o fundamento de que o decreto poderia fundamentar políticas de segregação de alunos com deficiência, contrariando o paradigma constitucional da educação inclusiva (Brasil, 2020b; STF, 2020);

iv. em âmbito constitucional, os Arts. 196 a 200 (saúde), 203 e 204 (assistência social) e 205 a 214 (educação) da Constituição Federal de 1988 fornecem os fundamentos para as políticas públicas voltadas a pessoas com deficiência e neurodivergentes, impondo ao Estado o dever de garantir o pleno desenvolvimento humano e a eliminação de qualquer forma de discriminação (Brasil, 1988). O Art. 227, § 1º, II, ainda prevê a criação de programas de prevenção e atendimento

especializado para pessoas com deficiência física, sensorial ou mental;

v. no campo da saúde, a Portaria GM/MS nº 3.088/2011, que instituiu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, organiza a atenção especializada em saúde mental no Sistema Único de Saúde (SUS) em diferentes pontos de atenção, sendo que, para crianças e adolescentes com TEA e outras condições neurodivergentes, o cuidado deve ser ofertado de forma contínua e intersetorial, envolvendo a Atenção Básica, os serviços de atenção especializada ambulatorial e os Centros de Atenção Psicossocial Infantojuvenis (CAPSij) – esses últimos voltados prioritariamente ao acolhimento em situações de crise e sofrimento agudo (Brasil, 2011). A Nota Técnica nº 055/2019 do Ministério da Saúde definiu diretrizes específicas para o cuidado das pessoas com TEA na rede de saúde, reafirmando o compromisso com a abordagem multiprofissional e intersetorial (Brasil, 2019). Contudo, como será demonstrado na seção de resultados, a implementação dessas diretrizes enfrenta graves obstáculos operacionais e financeiros, especialmente nos municípios de pequeno e médio portes;

vi. no plano do financiamento, a Emenda Constitucional nº 108/2020, que reformulou o FUNDEB, representou importante avanço ao prever subvinculação mínima de recursos para a educação especial e ao estabelecer fatores de ponderação diferenciados para alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades matriculados em classes comuns ou em escolas especializadas (Brasil, 2020c). Contudo, a definição dos fatores de ponderação – que determinam quanto cada aluno com necessidades especiais vale no cálculo do FUNDEB – é objeto de disputa política e técnica, e sua fiscalização pelos Tribunais de Contas representa um vetor fundamental para garantir que o financiamento chegue efetivamente às escolas e aos alunos que dele necessitam. A inadequação dos fatores de ponderação ou a sua não aplicação pelos entes federativos pode comprometer toda a cadeia de política pública de educação especial, afetando diretamente as pessoas neurodivergentes;

vii. no campo da educação, além da LDB (Lei nº 9.394/1996), destacam-se a Resolução Conselho Nacional de Educação (CNE)/ Câmara de Educação Básica (CEB) nº 4/2009, que institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado, e a Resolução CNE/CP nº 2/2001, que estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Esses instrumentos normativos criaram a obrigação de oferta de salas de recursos multifuncionais e de elaboração de Plano de Atendimento Individualizado para cada aluno com necessidades educacionais especiais, incluindo os neurodivergentes. Mais recentemente, o Parecer CNE/CP nº

50/2023 estabeleceu orientações específicas para o atendimento educacional de estudantes com TEA, reforçando a obrigatoriedade da matrícula na rede regular e do suporte especializado (CNE, 2023). A fiscalização do cumprimento dessas obrigações pelos Tribunais de Contas representa um dos vetores mais importantes para garantir que o direito à educação inclusiva saia do papel e chegue às salas de aula de todo o Brasil (Brasil, 2009).

2.3 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os Tribunais de Contas ocupam posição central no sistema de controle externo brasileiro, exercendo funções fiscalizadoras, sancionadoras, consultivas e educativas (Bugarin; Vieira; Garcia, 2003). No contexto das políticas sociais, sua atuação vai além da verificação contábil-financeira, avançando para a auditoria operacional – modalidade que examina a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais (TCU, 2020).

A auditoria operacional, também denominada auditoria de desempenho ou *value for money audit*, permite aos Tribunais de Contas aferir se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma a gerar os resultados esperados pelas políticas públicas (INTOSAI, 2016). No campo das políticas para pessoas com deficiência e neurodivergentes, esse instrumento é particularmente relevante porque permite verificar não apenas a regularidade dos gastos, mas, sobretudo, se os serviços ofertados estão de fato alcançando e beneficiando a população destinatária.

O TCU tem ampliado sua atuação no campo dos direitos sociais e das políticas de inclusão. O Acórdão TCU nº 299/2022-Plenário, que monitorou as recomendações feitas ao Ministério da Educação sobre educação especial, verificou o cumprimento das determinações para garantia do acesso de alunos com deficiência às escolas públicas, incluindo alunos neurodivergentes (TCU, 2022). Da mesma forma, auditorias temáticas realizadas pelo TCU sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) revelaram inconsistências na concessão do benefício a pessoas com deficiência, incluindo aquelas com TEA e outras condições neurodivergentes (TCU, 2023).

No nível estadual, iniciativas como as realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) no monitoramento das políticas de educação especial e saúde mental demonstram o potencial dos órgãos de controle subnacionais para promover a *accountability* na gestão das políticas para pessoas neurodivergentes. O TCE/MG, por meio de seu sistema de fiscalização integrada, tem desenvolvido painéis de monitoramento que possibilitam o acompanhamento em tempo real de indicadores de inclusão nos municípios mineiros (TCE/MG, 2022).

O conceito de *accountability* aplicado às políticas para pessoas neurodivergentes ultrapassa a dimensão estritamente financeira para abarcar o que a literatura denomina *accountability* social ou democrática: a obrigação do Estado de responder

perante os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, sobre a qualidade e os resultados de suas ações (O'Donnell, 1998; Bovens, 2007). Nesse sentido, os Tribunais de Contas assumem papel de mediadores entre o Estado e a sociedade, sendo capazes de amplificar as demandas das pessoas neurodivergentes e de suas famílias, que frequentemente não possuem voz ou representação política suficiente para exigir o cumprimento de seus direitos por outros meios.

A teoria da agência fornece instrumental analítico relevante para compreender as falhas de implementação das políticas para pessoas neurodivergentes. Na relação entre o legislador (principal) e os gestores públicos (agentes), surgem assimetrias de informação e conflitos de interesses que favorecem a subutilização dos recursos destinados às políticas de inclusão (Bugarin; Vieira; Garcia, 2003). Os Tribunais de Contas, ao exigirem transparência e prestar contas públicas sobre o desempenho dos gestores, reduzem essas assimetrias e criam incentivos para o cumprimento efetivo das obrigações legais. Para as pessoas neurodivergentes, cuja condição frequentemente as coloca em situação de dependência de serviços públicos de qualidade, esse papel de redução de assimetrias informacionais é particularmente valioso.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, com ênfase na revisão bibliográfica sistemática e na análise documental. A metodologia qualitativa é adequada ao objeto de estudo porque permite a compreensão aprofundada dos fenômenos relacionados à implementação e ao controle das políticas públicas para pessoas neurodivergentes, indo além da mensuração quantitativa para capturar as nuances dos processos institucionais e normativos envolvidos (Minayo, 2013).

A revisão bibliográfica abrangeu obras nacionais e internacionais sobre neurodivergência, controle externo e políticas públicas, publicadas entre 1998 e 2024, consultadas nas bases de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Scholar, JSTOR e Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Foram utilizados como descritores de busca os termos: "neurodivergência"; "*neurodiversity*"; "autismo e políticas públicas"; "TDAH e controle externo"; "Tribunais de Contas e direitos humanos"; "controle externo e inclusão"; combinados por operadores booleanos.

A análise documental contemplou: (a) legislação federal e estadual pertinente ao tema; (b) acórdãos e relatórios de auditoria do TCU e de Tribunais de Contas estaduais, com recorte temporal de 2015 a 2024; (c) relatórios do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social referentes à implementação de políticas para pessoas com TEA, TDAH e outras condições neurodivergentes; e (d) documentos de organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

A análise dos dados foi realizada por meio de triangulação metodológica, confrontando as informações oriundas das diferentes fontes documentais para

identificar convergências, divergências e lacunas na efetividade do controle externo sobre as políticas para pessoas neurodivergentes. Os resultados foram organizados em categorias temáticas que refletem os eixos de análise: (i) arcabouço normativo e efetividade; (ii) atuação dos Tribunais de Contas; e (iii) proposta de indicadores e metodologias de fiscalização.

Importa registrar que este trabalho é resultado de um percurso de estudo sistemático sobre políticas públicas voltadas às pessoas neurodivergentes, com início em 2023 e acompanhamento contínuo da evolução legislativa, judicial e das práticas de controle externo nessa área, o que permitiu acumular base empírica e teórica suficiente para as análises e propostas aqui desenvolvidas.

Do ponto de vista ético, a pesquisa adotou os princípios da abordagem baseada em direitos humanos, que orientam a análise a partir da perspectiva das pessoas cujos direitos estão em jogo – no caso, as pessoas neurodivergentes – e não apenas da perspectiva dos gestores ou dos órgãos de controle. Isso implica avaliar as políticas e as ações de fiscalização não apenas por sua conformidade legal ou por sua eficiência financeira, mas pela sua capacidade concreta de promover dignidade, autonomia e participação social das pessoas neurodivergentes. Essa perspectiva está em consonância com o princípio do "nada sobre nós sem nós", consagrado na CDPD e amplamente adotado nas práticas internacionais de avaliação de políticas de inclusão (ONU, 2006; INTOSAI, 2019).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 LACUNAS NA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES

A análise documental revelou distância significativa entre o arcabouço normativo vigente e a realidade vivenciada pelas pessoas neurodivergentes no Brasil. Dados do Censo Escolar 2022 indicam que, embora o número de matrículas de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades em classes comuns tenha crescido 34,8% entre 2018 e 2022, chegando a 1,35 milhão de alunos, apenas 44% das escolas públicas dispõem de Atendimento Educacional Especializado estruturado (Brasil, 2023b). No caso específico do TEA, relatórios do Ministério da Saúde sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) apontam que a maioria dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, ainda não dispõe de serviço especializado para o atendimento de crianças e adolescentes com TEA, evidenciando grave lacuna de cobertura na atenção especializada (Brasil, 2022).

No campo do trabalho e emprego, a situação é igualmente preocupante. Levantamentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) evidenciam que pessoas com deficiência, incluindo aquelas com condições neurodivergentes, enfrentam taxas de emprego formal muito inferiores à média da população em geral, com barreiras estruturais relacionadas à ausência de diagnóstico formal,

ao estigma dos empregadores e à inexistência de programas sistemáticos de qualificação e inserção profissional (IPEA, 2020). Para pessoas com TDAH, estudos nacionais indicam que a discriminação no ambiente de trabalho é frequente e que as acomodações razoáveis previstas na legislação raramente são implementadas de forma proativa pelas organizações, configurando um padrão de exclusão laboral-estrutural que as políticas públicas ainda não enfrentaram de forma sistêmica.

A análise dos relatórios de auditoria do TCU e de Tribunais de Contas estaduais evidenciou que, apesar do aumento dos recursos federais destinados à educação especial e à rede de atenção especializada em saúde para pessoas neurodivergentes – que inclui serviços ambulatoriais, equipes multiprofissionais e pontos de atenção para situações de crise –, os mecanismos de acompanhamento e avaliação de resultados permanecem incipientes. O Acórdão TCU nº 2.018/2019-Plenário, que fiscalizou o Atendimento Educacional Especializado, constatou que poucas Secretarias de Educação mantinham registro das crianças com necessidades especiais, impossibilitando a verificação do atendimento à demanda, e que o longo tempo de espera para laudo médico prejudicava o acesso ao Atendimento Educacional Especializado (TCU, 2019).

Esses dados convergem com a literatura internacional sobre o chamado "*implementation gap*" nas políticas públicas para pessoas com deficiência: a distância entre a legislação aprovada e sua efetiva implementação, que tende a ser maior quanto mais vulnerável e menos organizada politicamente for a população beneficiária (Kayess; French, 2008). Para as pessoas neurodivergentes, essa vulnerabilidade é amplificada por fatores como: (a) diagnóstico tardio ou ausente, especialmente em populações de baixa renda e em municípios de menor porte; (b) estigma social, que dificulta a busca por serviços; e (c) fragmentação intersetorial das políticas, com baixa coordenação entre saúde, educação e assistência social.

A questão do diagnóstico tardio merece atenção especial. No Brasil, o tempo médio entre os primeiros sinais de TEA percebidos pela família e a confirmação diagnóstica é de aproximadamente quatro anos, segundo estudo do Núcleo de Pesquisa em Neurociências Comportamentais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Esse intervalo é ainda maior entre as famílias de baixa renda e nas regiões Norte e Nordeste, onde a densidade de especialistas em neurodesenvolvimento é significativamente menor do que nas regiões Sul e Sudeste. O diagnóstico tardio tem consequências severas: quanto mais tarde se inicia a intervenção terapêutica, menores são as chances de desenvolvimento das habilidades comunicativas e de autonomia da criança com TEA (Rios; Andrade, 2021). Trata-se, portanto, de uma inequidade que os Tribunais de Contas podem e devem enfrentar, por meio da fiscalização das políticas de rastreamento precoce e de formação dos profissionais de atenção primária à saúde.

Além das lacunas na educação básica e na saúde, é importante considerar o quase completo silêncio das políticas públicas brasileiras sobre as necessidades das pessoas neurodivergentes adultas. Enquanto crianças com TEA e TDAH contam com algum nível – ainda que insatisfatório – de política específica, os adultos neurodivergentes raramente são contemplados por iniciativas governamentais estruturadas. No campo da educação superior, o Decreto nº 7.611/2011 garante o

Atendimento Educacional Especializado nas instituições federais de ensino, mas sua implementação para estudantes com TDAH, dislexia e TEA nível 1 é inconsistente e pouco monitorada. Pesquisa do Fórum Nacional de Educação realizada em 2023 indicou que apenas 31% das universidades federais possuem núcleos de acessibilidade com atendimento específico para estudantes neurodivergentes, revelando uma lacuna que perpetua a exclusão educacional além da educação básica e impede a plena realização do potencial intelectual dessas pessoas (Brasil, 2023b).

No campo da assistência social, o BPC constitui o principal instrumento de proteção social para pessoas com deficiência, incluindo aquelas com TEA e outras condições neurodivergentes severas. Contudo, dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social indicam que os índices de indeferimento de requerimentos de BPC por parte de pessoas com TEA permanecem elevados, em razão de inconsistências nos critérios de avaliação da deficiência aplicados pelas equipes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da ausência de protocolos específicos para condições neurodivergentes nos processos de perícia (Brasil, 2022b). Essa taxa de indeferimento elevada revela que a proteção social das pessoas neurodivergentes mais vulneráveis permanece frágil, a despeito do arcabouço normativo existente, e demanda fiscalização ativa dos Tribunais de Contas sobre os processos de concessão e revisão do BPC.

4.2 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: AVANÇOS E OPORTUNIDADES

A análise dos acórdãos e relatórios de auditoria dos Tribunais de Contas revelou um quadro de atuação crescente, porém ainda fragmentada e incompleta no que tange às políticas para pessoas neurodivergentes. No âmbito federal, o TCU realizou, entre 2015 e 2024, pelo menos 16 auditorias operacionais ou avaliações de programas com interface direta com a temática, abordando: BPC para pessoas com deficiência, atenção especializada em saúde mental, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) para pessoas com deficiência, e avaliação da Política Nacional de Educação Especial (TCU, 2023).

No entanto, identificou-se que nenhuma dessas auditorias focou especificamente na neurodivergência como categoria de análise, tampouco verificou de forma sistemática o cumprimento das obrigações decorrentes da Lei Berenice Piana ou da Lei Romeo Mion. Essa lacuna é significativa porque, como aponta Barcelos (2021), a categoria “deficiência” utilizada nos sistemas de informação governamentais frequentemente não distingue as diferentes condições – físicas, sensoriais, intelectuais e neurodivergentes –, impedindo a aferição precisa da efetividade das políticas específicas para cada grupo.

Em âmbito estadual, levantamento realizado junto aos portais institucionais dos 33 Tribunais de Contas brasileiros identificou que apenas seis – TCE/MG, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), Tribunal de Contas do Estado do Paraná

(TCE/PR), Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) e Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) – realizaram, no período entre 2018 e 2024, alguma auditoria ou ação de fiscalização com referência explícita a políticas de inclusão para pessoas com TEA, TDAH ou outras condições neurodivergentes. Nenhum deles dispõe de linha temática específica sobre neurodivergência em seu planejamento estratégico institucional.

Merece destaque, nesse contexto, a experiência do TCE/MG no desenvolvimento de painéis de monitoramento de indicadores de inclusão educacional, que permitem o acompanhamento em tempo real da proporção de alunos com necessidades educacionais especiais nas diferentes redes municipais, cruzando dados do Censo Escolar com informações do FUNDEB e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Essa iniciativa, embora inovadora, ainda não incorpora indicadores específicos para as diferentes condições neurodivergentes (TCE/MG, 2022).

No plano internacional, o relatório da INTOSAI sobre auditorias de desempenho em políticas de inclusão (INTOSAI, 2019) recomenda que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) adotem abordagem baseada em direitos humanos em suas auditorias de políticas sociais, verificando não apenas a eficiência dos gastos, mas a efetividade dos direitos garantidos. No caso das pessoas neurodivergentes, isso implica aferir se as políticas estão de fato promovendo autonomia, participação social e desenvolvimento humano pleno.

Outro aspecto que merece atenção é a articulação entre os Tribunais de Contas e o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência no campo da neurodivergência. Embora cada instituição atue em esfera própria, a sinergia entre o controle externo, a proteção judicial e a *advocacy* social pode ampliar significativamente o impacto das intervenções. Experiências recentes demonstram que as recomendações dos Tribunais de Contas, quando seguidas de ação do Ministério Público, têm maior probabilidade de ser implementadas pelos gestores, pois combinam a dimensão da legalidade com a ameaça de responsabilização individual. Para as políticas de neurodivergência, essa articulação institucional é especialmente relevante, porque envolve múltiplas secretarias e ministérios, cujos gestores raramente são alcançados por mecanismos de controle que atuam de forma isolada (Lima, 2018).

Cabe destacar, ainda, que a ausência de dados desagregados por condição neurodivergente nos sistemas de informação governamentais brasileiros representa um obstáculo estrutural tanto para a formulação quanto para o controle das políticas públicas. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o Sistema de Informações de Benefícios (SIBEC) do INSS não permitem, em suas configurações atuais, identificar quanto dos recursos públicos é efetivamente aplicado em serviços voltados a pessoas com TEA, TDAH, dislexia ou outras condições neurodivergentes específicas. Essa lacuna informacional é, em si mesma, objeto de auditoria e de recomendação por parte dos Tribunais de Contas, que podem exigir dos gestores o aprimoramento dos sistemas de informação como condição para uma gestão pública transparente e orientada por resultados (Lima, 2018).

4.3 PROPOSTA DE INDICADORES E METODOLOGIAS DE FISCALIZAÇÃO PARA POLÍTICAS DE NEURODIVERGÊNCIA

Com base na análise dos dados levantados e na literatura especializada, propõe-se um conjunto de indicadores e diretrizes metodológicas para a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das políticas públicas voltadas às pessoas neurodivergentes:

No eixo da educação, recomenda-se que os Tribunais de Contas verifiquem: (i) a proporção de alunos com diagnóstico de TEA, TDAH ou dislexia que recebem Atendimento Educacional Especializado, de acordo com os parâmetros normativos; (ii) a implementação dos planos individuais de atendimento previstos na Lei nº 14.254/2021 para educandos com dislexia e TDAH; (iii) a capacitação dos professores para identificação e atendimento de estudantes neurodivergentes; e (iv) o índice de evasão escolar de alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE) em comparação com as médias estadual e nacional.

No eixo da saúde, os indicadores prioritários incluem: (i) cobertura territorial de serviços de atenção especializada em saúde para pessoas neurodivergentes, incluindo equipes multiprofissionais e ambulatórios especializados, distinguindo-os dos dispositivos de porta aberta para crise, como os CAPSij; (ii) tempo médio de espera para diagnóstico de TEA na rede pública, em comparação com o prazo recomendado pelo Ministério da Saúde; (iii) proporção de municípios que cumprem os protocolos do Ministério da Saúde para atenção às pessoas com TEA na Atenção Básica; e (iv) aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Saúde destinados à RAPS nos componentes de saúde mental infantojuvenil, com ênfase nos serviços de cuidado continuado, e não apenas de intervenção em crise.

No eixo do trabalho e inclusão social, destacam-se: (i) percentual de cumprimento da cota legal de pessoas com deficiência (inclusive neurodivergentes) nos órgãos da Administração Pública direta e indireta; (ii) taxa de empregabilidade de beneficiários do BPC com diagnóstico de TEA ou TDAH que participaram de programas de reabilitação profissional; e (iii) efetividade dos programas de apoio à vida independente de pessoas com TEA em idade adulta.

Do ponto de vista metodológico, propõe-se que as auditorias sobre políticas de neurodivergência adotem: (a) abordagem baseada em direitos (*rights-based approach*), conforme recomendado pela INTOSAI (2019); (b) metodologia de avaliação de impacto para aferir a efetividade das intervenções, considerando grupos de controle ou comparação; (c) escuta qualificada de pessoas neurodivergentes, suas famílias e cuidadores, reconhecendo o princípio do “nada sobre nós sem nós” consagrado na CDPD; e (d) trabalho articulado e coordenado entre o TCU e os Tribunais de Contas estaduais, por meio de auditorias coordenadas ou simultâneas, para obter uma visão sistêmica das políticas nos diferentes níveis federativos.

A incorporação de tecnologias de análise de dados em larga escala (*big data*) e de inteligência artificial nas auditorias sobre políticas de neurodivergência representa uma fronteira promissora para os Tribunais de Contas. Cruzamentos automatizados entre as bases do Censo Escolar, do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica

(SISAB) e dos registros do INSS poderiam permitir a identificação de municípios com baixa cobertura de serviços para pessoas neurodivergentes, inconsistências entre declarações de gestores e dados de produção, e populações vulneráveis não alcançadas pelas políticas. O uso ético e responsável dessas tecnologias – respeitando a privacidade e a autodeterminação das pessoas neurodivergentes – pode ampliar significativamente a capacidade dos Tribunais de Contas de identificar omissões e irregularidades que não seriam detectáveis por métodos de auditoria tradicionais (Lima, 2018).

No que diz respeito ao eixo da transparência e participação social, propõe-se que os Tribunais de Contas estabeleçam canais estruturados de comunicação com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) representativas das pessoas neurodivergentes e de suas famílias. Esses canais permitiriam que as OSCs contribuam com informações qualificadas sobre falhas na implementação das políticas, enriquecendo o planejamento e a execução das auditorias com a perspectiva de quem vive os impactos – positivos e negativos – das políticas no cotidiano, em consonância com o princípio constitucional da participação social na gestão pública. Essa prática de participação cidadã nas auditorias, já adotada por entidades fiscalizadoras superiores, como o National Audit Office (NAO), britânico, e o Government Accountability Office (GAO), norte-americano, contribui para auditorias mais relevantes, mais legítimas e com maior potencial de gerar mudanças efetivas na vida das pessoas.

Propõe-se, adicionalmente, a criação de um Painel Nacional de Monitoramento das Políticas de Neurodivergência, a ser desenvolvido pelo TCU em parceria com os Tribunais de Contas estaduais e municipais, o IBGE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Ministério da Saúde. Esse painel reuniria, em plataforma de acesso público, os principais indicadores de cobertura, qualidade e equidade das políticas para pessoas neurodivergentes, desagregados por região, raça, renda e tipo de condição neurodivergente. Além de subsidiar as auditorias dos Tribunais de Contas, o painel serviria como instrumento de transparência e de controle social, permitindo que famílias, organizações da sociedade civil e pesquisadores acompanhem a evolução das políticas e cobrem resultados dos gestores públicos.

A dimensão do monitoramento longitudinal merece destaque especial. As políticas para pessoas neurodivergentes, por natureza, produzem resultados que se manifestam ao longo de anos ou décadas – e não em ciclos de governo. Uma criança com TEA que recebe diagnóstico precoce e intervenção adequada aos 2 anos de idade terá, estatisticamente, maior probabilidade de desenvolver comunicação funcional, de frequentar escola regular e de ter emprego formal na vida adulta do que uma criança com o mesmo diagnóstico que não recebeu esses apoios (Rios; Andrade, 2021). Os Tribunais de Contas, ao adotarem perspectiva de controle orientada para o ciclo de vida das políticas – e não apenas para o exercício financeiro corrente –, poderão capturar esses efeitos de longo prazo e avaliar com maior precisão se os investimentos públicos estão gerando retornos efetivos em termos de desenvolvimento humano, participação social e autonomia das pessoas neurodivergentes.

4.4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE CONTROLE EXTERNO SOBRE POLÍTICAS DE NEURODIVERGÊNCIA

A análise de experiências internacionais revela que países com sistemas de controle externo mais desenvolvidos avançaram significativamente na incorporação da perspectiva da neurodivergência em suas auditorias de políticas públicas. O NAO, do Reino Unido, publicou, em 2024, relatório sobre a efetividade dos serviços de apoio a crianças com necessidades educacionais especiais, incluindo TEA e TDAH, identificando que o sistema de SEN é financeiramente insustentável, com déficits acumulados e apenas 50% dos planos individuais emitidos dentro do prazo legal de 20 semanas (NAO, 2024). O relatório formulou recomendações ao Departamento de Educação sobre inclusão, intervenção precoce e abordagem sistêmica integrada, sendo considerado referência por adotar metodologia centrada nos resultados para as crianças.

Na Austrália, o Australian National Audit Office (ANAO) realizou, em 2020, auditoria de desempenho sobre a implementação do National Disability Insurance Scheme (NDIS), programa de apoio individualizado a pessoas com deficiência que inclui expressiva parcela de pessoas neurodivergentes. A auditoria identificou falhas no processo de planejamento dos planos individuais de apoio, especialmente para crianças com TEA, e recomendou ao National Disability Insurance Agency (NDIA) o desenvolvimento de métricas específicas para aferir os resultados dos planos sobre a qualidade de vida dos beneficiários (ANAO, 2020). A experiência australiana é particularmente relevante para o Brasil, porque o NDIS guarda similaridades conceituais com o modelo de financiamento individualizado previsto na LBI, ainda pouco implementado no país.

Nos Estados Unidos, o GAO publicou, entre 2020 e 2023, três relatórios sobre a implementação do Individuals with Disabilities Education Act (IDEA), legislação federal que garante educação especial a crianças com deficiência, incluindo TEA e outras condições neurodivergentes. Os relatórios identificaram disparidades raciais e socioeconômicas significativas no acesso aos serviços de educação especial e recomendaram ao Departamento de Educação o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento estadual (GAO, 2024). As metodologias de análise de equidade utilizadas pelo GAO – comparando indicadores de acesso e qualidade por raça, renda e localização geográfica – podem ser adaptadas pelos Tribunais de Contas brasileiros para verificar se as políticas de neurodivergência estão alcançando igualmente as diferentes populações do país.

Em Portugal, o Tribunal de Contas realizou, em 2019, auditoria à implementação do Decreto-Lei nº 54/2018, que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva. O relatório identificou que apenas 37% das escolas auditadas dispunham de todos os recursos previstos no decreto para apoio a alunos com necessidades de saúde especiais, incluindo alunos neurodivergentes, e formulou recomendações ao Ministério da Educação sobre ampliação da oferta de técnicos especializados e melhoria dos sistemas de informação sobre inclusão escolar (Tribunal de Contas de Portugal, 2019). A experiência portuguesa é especialmente relevante para os Tribunais de Contas brasileiros por compartilhar o mesmo sistema jurídico de base

romanista e por ter enfrentado desafios de implementação similares aos brasileiros.

A análise comparativa dessas experiências internacionais permite identificar três denominadores comuns das entidades fiscalizadoras superiores que obtiveram maior impacto em suas auditorias sobre políticas de neurodivergência: (i) adoção de metodologias centradas nos resultados para as pessoas, e não apenas na conformidade dos processos; (ii) envolvimento direto das organizações representativas das pessoas neurodivergentes no planejamento e na validação das auditorias; e (iii) formulação de recomendações específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporalmente definidas – os chamados critérios SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic e Time-Bound*) –, que permitem o monitoramento efetivo da sua implementação. Esses elementos podem e devem ser incorporados pelos Tribunais de Contas brasileiros como padrões de qualidade para as auditorias na área de neurodivergência, elevando o patamar do controle externo brasileiro ao nível das melhores práticas internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo demonstrou que a neurodivergência representa um campo prioritário para a atuação dos Tribunais de Contas, dados o significativo contingente populacional afetado, o robusto – mas frequentemente inefetivo – arcabouço normativo existente, e as múltiplas lacunas identificadas na implementação das políticas públicas voltadas a essa população. Os resultados da pesquisa confirmam a hipótese de que os órgãos de controle externo têm capacidade institucional para contribuir decisivamente para a transformação das políticas de neurodivergência de promessas normativas em realidade concreta para milhões de brasileiros.

As principais contribuições do artigo podem ser sintetizadas em três dimensões. No plano diagnóstico, identificou-se que: as políticas para pessoas neurodivergentes apresentam lacunas expressivas de cobertura, qualidade e equidade; os sistemas de informação governamentais carecem de dados desagregados por condição neurodivergente específica; e as auditorias dos Tribunais de Contas ainda não incorporam sistematicamente a perspectiva da neurodivergência em seus planos de fiscalização.

No plano propositivo, o artigo avança ao apresentar um conjunto de indicadores específicos para a fiscalização das políticas de neurodivergência nos eixos da educação, saúde e trabalho, bem como diretrizes metodológicas baseadas na abordagem de direitos humanos recomendada pela INTOSAI. A proposta de criação de linhas temáticas específicas de auditoria sobre neurodivergência nos planos estratégicos dos Tribunais de Contas representa inovação relevante para o aprimoramento do controle externo no Brasil.

No plano normativo-institucional, o artigo argumenta pela necessidade de maior articulação federativa entre o TCU e os Tribunais de Contas estaduais na fiscalização das políticas para pessoas neurodivergentes, dadas a complexidade e a capilaridade exigidas para a efetivação dessas políticas no âmbito municipal. A experiência de auditorias coordenadas, já utilizada com sucesso em outros campos de políticas públicas, pode ser aproveitada como modelo.

Como limitações da pesquisa, registra-se a dificuldade de acesso a dados sistematizados sobre a atuação específica dos Tribunais de Contas estaduais nas políticas de neurodivergência, dado que muitos portais institucionais não dispõem de ferramentas de busca eficientes para a recuperação de acórdãos por tema. Para pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos de caso sobre experiências exitosas de fiscalização de políticas de inclusão de pessoas neurodivergentes em municípios e estados específicos, bem como a avaliação do impacto das recomendações dos Tribunais de Contas sobre indicadores de efetividade dessas políticas.

Em suma, a essencialidade dos Tribunais de Contas na promoção dos direitos humanos das pessoas neurodivergentes não reside apenas na fiscalização formal dos recursos públicos, mas, sobretudo, na capacidade dessas instituições de transformar o controle em instrumento de desenvolvimento humano, cidadania e justiça social. Como coloca Lima (2018), o controle externo de qualidade é aquele capaz de fazer a diferença na vida real das pessoas – e, para os milhões de brasileiros neurodivergentes que aguardam políticas públicas efetivas, essa diferença é urgente e inadiável.

A agenda de pesquisa aberta por este estudo aponta para ao menos três frentes prioritárias. A primeira é o desenvolvimento de metodologias de auditoria específicas para a avaliação de políticas de neurodivergência, que possam ser adotadas de forma padronizada pelos diferentes Tribunais de Contas brasileiros, garantindo comparabilidade dos resultados e acumulação de conhecimento institucional. A segunda é a investigação sistemática sobre a efetividade das recomendações já formuladas pelos Tribunais de Contas nas áreas de educação especial, atenção especializada em saúde para pessoas neurodivergentes e benefícios assistenciais, verificando em que medida os gestores públicos as implementaram e quais resultados foram obtidos para as pessoas neurodivergentes. A terceira é o estudo comparativo das experiências internacionais de controle externo sobre políticas de neurodivergência, com vistas à identificação de boas práticas adaptáveis ao contexto brasileiro.

Por fim, é necessário reconhecer que o controle externo, por mais qualificado e proativo que seja, não substitui o engajamento político e a mobilização social das próprias pessoas neurodivergentes e de suas famílias. A história dos direitos das pessoas com deficiência no Brasil – da qual a Lei Berenice Piana é um exemplo luminoso – demonstra que as conquistas legislativas e institucionais mais duradouras resultaram da articulação entre o movimento social organizado e as instituições públicas comprometidas com a efetivação de direitos. Os Tribunais de Contas têm o potencial de ser parceiros estratégicos dessa articulação, colocando a força do controle externo a serviço da cidadania neurodivergente e contribuindo para que o Brasil avance em direção a uma sociedade verdadeiramente inclusiva, equitativa e justa para todas as formas de diversidade neurológica.

Do conjunto das análises realizadas, emerge um conjunto de recomendações concretas para os Tribunais de Contas brasileiros. Em primeiro lugar, recomenda-se a inclusão da temática da neurodivergência como linha estratégica de auditoria nos planos plurianuais de controle externo do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais.

Em segundo lugar, recomenda-se a criação de grupos de trabalho temáticos, com participação de especialistas em neurodivergência, para o desenvolvimento de metodologias e critérios de auditoria adaptados à especificidade dessa área. Em terceiro lugar, recomenda-se o aprimoramento dos sistemas de informação governamentais para permitir a desagregação de dados por condição neurodivergente específica, como condição *sine qua non* para a realização de auditorias de qualidade. Em quarto lugar, recomenda-se o estabelecimento de parcerias com entidades representativas das pessoas neurodivergentes para garantir que a perspectiva dos beneficiários esteja presente em todas as etapas do ciclo de auditoria. Por fim, recomenda-se a celebração de acordos de cooperação técnica entre o TCU e as entidades fiscalizadoras superiores de países com experiência consolidada em auditorias de políticas de neurodivergência, como o NAO, do Reino Unido, o ANAO, da Austrália, e o GAO, dos Estados Unidos.

O X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas representa uma oportunidade singular para que os Tribunais de Contas brasileiros, reunidos sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB), pactuem uma agenda comum de atuação no campo da neurodivergência. A construção coletiva de padrões, metodologias e indicadores para a fiscalização das políticas voltadas às pessoas neurodivergentes não é apenas uma demanda técnica, mas uma exigência ética: enquanto milhões de crianças com TEA aguardam diagnóstico e tratamento, enquanto jovens com TDAH são excluídos do mercado de trabalho e adultos com dislexia permanecem invisíveis para o Estado, os Tribunais de Contas têm o dever – constitucional e moral – de agir. Controlar para melhorar a vida das pessoas neurodivergentes: esse é o chamado que o presente artigo endereça aos órgãos de controle externo do Brasil.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, T. **Neurodiversity**: discovering the extraordinary gifts of autism. ADHD, dyslexia, and other brain differences. Cambridge: Da Capo Press, 2010.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **Decision-Making Controls for NDIS Participant Plans**. Report No. 16 of 2020–21. Canberra: ANAO, 2020. Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/decision-making-controls-ndis-participant-plans. Acesso em: 10 abr. 2026.

BARCELOS, A. B. Políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: entre a norma e a prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 712-734, maio/jun. 2021.

BOVENS, M. **Analysing and assessing accountability**: a conceptual framework. European Law Journal, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 out. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020c**. Altera o art. 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para estabelecer o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020. Altera a Lei Berenice Piana e cria a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA). **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 janº 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13977.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.254, de 30 de novembro de 2021. Dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia ou Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14254.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo Escolar 2022**: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-

atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica nº 055/2019/CGMAD/DAPES/SAS/MS**. Esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas. Brasília: MS, 2019. Disponível em: https://www.saude.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório de Gestão da Rede de Atenção Psicossocial 2022**. Brasília: MS, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/desmac/raps. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Relatório de gestão do Benefício de Prestação Continuada 2022**. Brasília: MDS, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Portaria GM/MS nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009**. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. (org.). **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CDC. **Centers for Disease Control and Preventionº Autism spectrum disorder (ASD)**: prevalence data. Atlanta: CDC, 2023. Disponível em: https://www.cdc.gov/ncbddd/autism/data.html. Acesso em: 10 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CP nº 50, de 5 de dezembro de 2023. **Orientações específicas para o público da educação especial**: atendimento a estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Brasília: CNE/MEC, 2023. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2023-pdf/254501-pcp050-23/file. Acesso em: 10 abr. 2026.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Special Education**: Education Needs School- and District-Level Data to Fully Assess Resources Available to Students with Disabilities. Report GAO-24-106264. Washington: GAO, 2024. Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-24-106264. Acesso em: 10 abr. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Situação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro. **Nota Técnica nº 13** (Disoc). Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10077. Acesso em: 10 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Auditing the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a guide for Supreme Audit Institutions**. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_cross_cutting_services/intosai_without_borders/SDG/CRPD_guide_ENºpdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. ISSAI 300: **Fundamental Principles of Performance Auditing. Vienna**: INTOSAI, 2016. Disponível em: https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing/. Acesso em: 10 abr. 2026.

KAYESS, R.; FRENCH, P. Out of darkness into light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. **Human Rights Law Review**, Oxford, v. 8, n. 1, p. 1-34, 2008.

LIMA, L. H. **Controle externo**: teoria, jurisprudência e mais de 950 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

MANDELL, D. S. *et al.* Racial/ethnic disparities in the identification of children with autism spectrum disorders. **American Journal of Public Health**, Washington, v. 99, n. 3, p. 493-498, mar. 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Support for children and young people with special educational needs**. London: NAO, 2024. Disponível em: https://www.nao.org.uk/reports/support-for-children-and-young-people-with-special-educational-needs/. Acesso em: 10 abr. 2026.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova York: ONU, 2006. Disponível em: https://www.unºorg/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

POLANCZYK, G. *et al.* The worldwide prevalence of ADHD: a systematic review and metaregression analysis. **American Journal of Psychiatry**, Arlington, v. 164, n. 6, p. 942-948, junº 2007.

RIOS, C.; ANDRADE, T. Diagnóstico tardio de autismo e desigualdades de acesso no Brasil. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 25, e200689, 2021.

SHAYWITZ, S. **Overcoming dyslexia: a new and complete science-based program for reading problems at any level**. New York: Knopf, 2003.

SILBERMAN, S. **NeuroTribes: the legacy of autism and the future of neurodiversity**. New York: Avery, 2015.

SINGER, J. “Why can’t you be normal for once in your life?” From a “problem with no name” to the emergence of a new category of difference. In: CORKER, M.; FRENCH, S. (ed.). **Disability discourse. Buckingham**: Open University Press, 1999. p. 59-67.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6590** – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Suspensão do Decreto nº 10.502/2020 – Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Relator: Minº Dias Toffoli. Julgado em 18 dez. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6036507. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.018/2019-Plenário**. Segundo acompanhamento do Plano Nacional de Educação: educação especial e atendimento educacional especializado. Rel. Minº Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 299/2022-Plenário**. Monitoramento do cumprimento das recomendações feitas ao Ministério da Educação sobre educação especial. Rel. Minº Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-analisa-politicas-voltadas-para-a-educacao-especial. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D92792C014D92836CB80EFB. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. **Auditoria à implementação do Decreto-Lei nº 54/2018 – Educação inclusiva**. Lisboa: TCP, 2019. Disponível em: https://www.tcontas.pt. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório de Atividades 2022**. Belo Horizonte: TCE/MG, 2022. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/publico/. Acesso em: 10 abr. 2026.

LIXÕES E OS TRIBUNAIS DE CONTAS: SITUAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DO TCM/BA NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

DUMPSITES AND THE COURTS OF AUDITORS: SITUATION, PUBLIC POLICIES, AND ACTIONS OF THE TCM/BA IN PROMOTING ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

Nelson Pellegrino[1]
Cristiano Almeida Araújo[2]
Érica Teixeira[3]

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a gestão dos resíduos sólidos urbanos, com ênfase nos desafios institucionais, operacionais e financeiros enfrentados pelos municípios, especialmente à luz das diretrizes do Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia e da legislação nacional. Metodologicamente, adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e normativa, articulando dados empíricos com referencial teórico sobre governança ambiental e políticas públicas. Os resultados evidenciam a persistência de déficits estruturais, como a destinação inadequada de resíduos, baixa sustentabilidade econômico-financeira e limitada capacidade técnica municipal. Destacam-se a importância da regionalização dos serviços e o papel estratégico dos Tribunais de Contas na indução de melhorias institucionais e solução do problema. Como contribuição, o trabalho reforça a necessidade de integração entre eficiência administrativa, justiça socioambiental e sustentabilidade, alinhando a gestão de resíduos às agendas contemporâneas de governança pública.

Palavras-chave: lixões; RSU; políticas públicas; Tribunais de Contas; TCM/BA.

1 Conselheiro do TCM/BA e Vice-Presidente da Corte, desde 2025. Presidente da ABRACOM (biênio 2026/2027). Bacharel em Direito (UFBA), Mestre em Direito (UCSAL) e Especialista em Direito do Estado (FBDG). Deputado Estadual (1991 e 1999). Deputado Federal (1999 a 2021). Secretário de Turismo (2015/2016), Secretário de Justiça e Direitos Humanos (2009/2010) e Secretário de Desenvolvimento Urbano (2019/2021) do Estado da Bahia.

2 Diretor Adjunto da Escola de Contas do TCM/BA. Advogado. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania (UCSAL), Especialista em Processo Civil (UFBA), Especialista em Direito Administrativo (UCAM), Especialista em Direito Público Municipal (UCSAL). Advogado público de empresa estatal (CTB), de 2007 a 2020. Chefe da Consultoria Jurídica da Presidência do TJ/BA (2020/2022). Professor de Direito Administrativo de cursos preparatórios e pós-graduação.

3 Advogada. Mestre em Direito pela UCSal. Professora. Especialista em Direito Eleitoral pela FBDG e em Direito Parlamentar pelo IDP. Assessora Jurídica junto ao TCM/BA. Membro da ABRADEP e do PARLA. Membro da Comissão de Direito Eleitoral e de Direitos Fundamentais pela OAB/BA.

Abstract: This study aims to analyze the management of urban solid waste, with emphasis on the institutional, operational, and financial challenges faced by municipalities, particularly in light of the guidelines set forth in the Bahia State Solid Waste Plan and national legislation. Methodologically, it adopts a qualitative approach, based on documentary and normative analysis, articulating empirical data with a theoretical framework on environmental governance and public policies. The results highlight the persistence of structural deficits, such as inadequate waste disposal, low economic and financial sustainability, and limited municipal technical capacity. The importance of service regionalization is underscored, as well as the strategic role of Courts of Accounts in fostering institutional improvements and addressing the problem. As a contribution, the study reinforces the need to integrate administrative efficiency, socio-environmental justice, and sustainability, aligning waste management with contemporary public governance agendas.

Keywords: dumpsites**;** SUW; public policies; Court of Auditors; TCM/BA.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSUs) é uma preocupação mundial. Comumente chamados de “lixo urbano”, esses resíduos incluem, tipicamente: resíduos alimentares, embalagens, móveis, eletrônicos, roupas e produtos de higiene. Mas sua composição varia conforme localização, estação do ano, clima e condições econômicas.

A preocupação com os RSUs advém das consequências de sua má gestão, tanto na dimensão ambiental, com a poluição do solo e da água, a contaminação de ecossistemas, terrestres e marinhos, quanto na dimensão social, diante dos riscos à saúde pública, proliferação de vetores de doenças, condições precárias para trabalhadores informais e desigualdade no acesso a serviços de coleta.

A ausência de marcos regulatórios claros compromete a eficiência do sistema sanitário e agrava o problema em muitos países, fato que impeliu a Organização das Nações Unidas (ONU) a promover o debate sobre a matéria e incluí-la na pauta das soluções a serem globalmente aspiradas.

No Brasil, porém, desde o ano de 2010, foi promulgada a Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e, depois, foi criado o Marco do Saneamento Básico, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que alterou a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Conquanto ainda não tenham alcançado seus objetivos, esses normativos previram, entre outras coisas, “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”, com prazos para que os municípios implementassem um programa de solução “ambientalmente adequada dos rejeitos” (Brasil, 2010), de acordo com o número da população local.

O prazo final para a adequação dos municípios aos preceitos legais, inicialmente previsto para 2014 e prorrogado para 2024, foi descumprido por grande parte dos municípios brasileiros, evidenciando a complexidade e os desafios inerentes à implementação dessa política pública.

Como resultado, mesmo depois do encerramento de todos os prazos, ainda há, no Brasil, cerca de 2,5 mil lixões (vazadouros), localizados em 1.776 municípios, sendo que aproximadamente 350 deles estão situados no estado da Bahia, conforme dados da Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente (ABREMA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A má gestão dos RSUs resulta, invariavelmente, na violação dos direitos dos cidadãos, muitas vezes fulminando a própria dignidade da pessoa humana, a partir do momento em que a ausência ou mesmo a ineficiência de políticas públicas adequadas resultam em inconstitucionalidade, especialmente com relação à não observância dos preceitos que consubstanciam o Direito Urbanístico e o Direito à Cidade.

Para além da questão da conscientização do problema, as questões que mais influem na qualidade da gestão dos resíduos são: a técnica, em face da complexidade da matéria; e a econômica, em razão dos altos custos que envolvem esse gerenciamento, manejo, descarte e reaproveitamento de resíduos sólidos. Por esses motivos, no mundo, assim como no Brasil, as populações mais vulneráveis são mais afetadas pelos problemas causados pela má gestão dos RSUs, especialmente em áreas urbanas periféricas.

Nesse cenário, diante de obstáculos como a negligência de gestores municipais e as dificuldades econômicas dos menores municípios, os Tribunais de Contas podem e devem atuar na análise das soluções pontuais, executadas pelos gestores públicos, que pretendem resolver os problemas dos RSUs, evitando o desperdício de dinheiro público e garantindo o aumento da eficiência na execução dessas políticas públicas.

Com o advento da nova fase dos Tribunais de Contas, que passam a analisar também as políticas públicas, a contribuição dessas cortes pode se dar de forma mais ampla, com maior impacto coletivo, como, por exemplo, na mediação entre consórcios de municípios e na iniciativa privada, no âmbito de Parcerias Público-Privadas (PPPs), ou em ações estruturais específicas, que englobem universalização da coleta de resíduos, investimentos em infraestrutura, fortalecimento institucional ou educação ambiental, por meio da análise das políticas públicas sanitárias de determinada localidade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) vem adotando medidas consensuais, de capacitação, e ações proativas perante seus jurisdicionados, com o fito de que sejam alcançadas as metas da PRNS e do Marco do Saneamento Básico, especialmente com relação ao encerramento dos lixões no estado da Bahia.

A justificativa para a elaboração e a apresentação deste trabalho reside, portanto, na conscientização da essencialidade do papel dos Tribunais de Contas no fomento ao desenvolvimento sustentável. Num contexto de desafios ambientais e sociais complexos, a atuação do controle externo é fundamental para garantir a efetividade das políticas públicas e a correta aplicação dos recursos na área de resíduos sólidos.

Diante desse panorama, o presente artigo tem como objetivo apresentar a problemática dos RSUs e analisar a situação atual dos lixões, as políticas

públicas e os instrumentos normativos voltados para o seu encerramento, e as ações desenvolvidas pelo TCM/BA na promoção da sustentabilidade ambiental e na fiscalização da gestão de resíduos sólidos. Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre a efetividade da PNRS e o papel do controle externo na superação dos desafios ambientais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS PRIMÁRIOS

A vida em sociedade demanda a transformação e o consumo de matérias-primas das mais diversas, variando de acordo com o local, o estágio de desenvolvimento socioeconômico e o tamanho da população.

Essa natural dinâmica de materiais nas comunidades gera resíduos que, uma vez exaurida a sua capacidade de reaproveitamento, inexoravelmente demandam descarte. Assim, esse ciclo de produção e rejeição carece de uma gestão.

No Brasil pré-industrial, como exemplo de gestão privada dos resíduos, escravizados eram encarregados de transportar os dejetos humanos das casas de seus senhores, lançando-os em locais mais distantes, como matas e riachos, sem interferência ou maiores preocupações dos gestores públicos.

Figura 1 – *O colar de ferro, castigo dos negros fugitivos,* Debret. Rio de Janeiro, c. 1816-1831

Fonte: disponível em: https://chc.org.br/artigo/um-pouco-da-historia-do-lixo/.

Em 1822, com a chegada da corte portuguesa e a subsequente mudança estrutural do país, parte do transporte do lixo passou a ser feita por carroças do governo. Somente em 1853 é que foi aprovado na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, então capital do Brasil, um projeto de regulamentação de transporte de lixo para excluir definitivamente os escravizados dessa função. O lixo, acomodado em barris fechados, passava a ser recolhido apenas por carroças, públicas ou privadas.

Desde a Antiguidade, porém, a gestão pública dos resíduos já fazia parte das cidades. Por exemplo, segundo Eigenheer (2009), na Roma Antiga existiam as "cloacas", redes de canais destinadas ao escoamento de águas servidas e dejetos humanos. Além disso, lá havia os chamados *canicolae,* pessoas que buscavam coisas ainda úteis nos locais em que desembocavam as cloacas. O poder público construía, também, fossas no exterior das cidades, onde os detritos eram enterrados.

Com o avanço do conhecimento humano e o estabelecimento do método científico como base da vida em sociedade, mais precisamente com o movimento iluminista e desde o final da Idade Moderna, os primórdios da Revolução Industrial trouxeram novas técnicas de produção e descobertas de novos materiais químicos, que resultaram no aumento da produção, contaminação e insalubridade dos resíduos urbanos.

Na prática, se antes os habitantes de um castelo e suas proximidades juntavam dejetos, humanos e animais para espalhá-los nos campos, usando-os como adubo, a partir de meados do século XVIII, na Inglaterra, berço da Revolução Industrial, as oficinas de manufaturas e, principalmente, as fábricas começaram a gerar resquícios de produção em grande volume e, às vezes, de substancial nocividade à saúde das pessoas. À medida em que o resto da Europa e do mundo alcançaram o mesmo estágio tecnológico de produção, esse problema dos resíduos urbanos começou a se tornar globalmente comum.

Com isto, os despojos da vida humana se tornam um problema mais complexo, já que as características e o volume de produção desses resíduos alcançam patamares que a natureza não conseguia decompor rapidamente e sem prejuízo à saúde humana e ao próprio meio ambiente.

Daí em diante, os aglomerados urbanos precisaram começar a dedicar especial atenção à gestão de descarte dos resíduos sólidos da atividade humana. O transporte, o local de despejo e a forma do descarte passaram a exigir uma coordenação de técnicas e esforços econômicos, para que a saúde dos habitantes das cidades não fosse seriamente prejudicada.

Mais tarde, já no século XX, a preocupação se estendeu à proteção do meio ambiente, tendo em vista a poluição causada pelos resíduos urbanos e industriais.

2.2 ASPECTO TEÓRICO E A GLOBALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

A questão ambiental tem em suas bases históricas as teorias que fundamentam o debate atual e as motivações que ensejaram esse debate.

Tal preocupação ambiental, no plano teórico, segundo Acselrad (2010),

é focada na problematização da questão ambiental sob dois parâmetros de racionalidade, um utilitarista e o outro cultural. Para o economista, o primeiro tem seus pressupostos na economia neoclássica e na gestão tecnocrática, pois tende a elidir a problematização dos fins que orientam a apropriação social da natureza, deslocando o eixo analítico para a otimização dos meios. Em consequência, as matérias-primas naturais são passíveis de valoração monetária e mercantilização, sendo sua preservação condicionada a parâmetros de eficiência, com vistas a mitigar a denominada "sobrecarga" dos sistemas naturais.

Em contraposição, a racionalidade cultural coloca a análise a partir dos fins e das condições sociopolíticas da exploração e utilização dos recursos naturais. Sob essa perspectiva, o meio ambiente deixa de ser concebido como mera variável econômica e passa a ser compreendido como um campo de disputas simbólicas, materiais e territoriais. Os riscos ambientais são, então, interpretados como socialmente produzidos e distribuídos de maneira assimétrica, refletindo os estratos de classes econômicas, raça e território.

Essa abordagem converge com o paradigma da "justiça ambiental", ao evidenciar que os ônus e benefícios decorrentes dos processos de desenvolvimento e seus subprodutos indesejados, como os resíduos urbanos, não se distribuem de forma equânime.

Assim, a racionalidade cultural se norteia por uma crítica substantiva ao modelo hegemônico de desenvolvimento, demandando sua reconfiguração, em prol de critérios de equidade, reconhecimento e sustentabilidade.

A evolução histórica da abordagem da ONU acerca da questão ambiental tem início nas décadas de 1960 e 1970, especialmente a partir da Conferência de Estocolmo, na qual prevaleceu uma leitura fortemente influenciada por uma racionalidade de cunho utilitarista, centrada na gestão dos recursos naturais e na mitigação de impactos dos resíduos, sem uma preocupação mais humanizada das assimetrias globais.

Em 1972, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou a Recomendação C(72)128, que, entre outras preocupações ambientais, estabeleceu o "princípio do poluidor-pagador", como uma política do ambiente, segundo a qual a responsabilidade deixava de ser coletiva e passava a ser individual, do ponto de vista de geração de resíduos e seus impactos ambientais (Aragão, 1997).

Entretanto, a partir do Relatório Brundtland (1987), houve uma inflexão paradigmática, quando introduziu o conceito de "desenvolvimento sustentável", consubstanciado no diálogo entre crescimento econômico, proteção ambiental e equidade intergeracional. Daí, mais tarde, surgiu o conceito de economia circular, que nada mais é que um modelo de produção e consumo que visa eliminar o desperdício e a poluição.

Já na década de 1990, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, consolidou-se uma agenda global que incorporou instrumentos de governança ambiental, como a Agenda 21, que manteve, contudo, significativa adesão a mecanismos de mercado e à lógica da eficiência.

Em 2015, a ONU adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se traduz num plano de ação global, com 17 ODS e 169 ambiciosas metas, distribuídas entre esses objetivos, para, em resumo: erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir a paz até 2030.

Figura 2 – Infográfico representativo dos 17 ODS

Fonte: GT Agenda 2030 (2024).

Esses 17 ODS ainda podem ser classificados em quatro grandes eixos: social (ODS 1, 2, 3, 4, 5 e 10), ambiental (ODS 6, 7, 12, 13, 14 e 15), econômico (ODS 8, 9 e 11) e institucional (ODS 16 e 17).

Com relação aos RSUs, conforme apresentado até aqui, há uma intercessão entre as dimensões ambiental e econômica, uma vez que a sua gestão tem reflexos nas questões ambientais postas nos ODS, mas, inegavelmente, tem premissas fixadas, também, na questão econômica, já que o ODS 11 é composto pelas seguintes metas:

> 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas
> **11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos
> **11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

> **11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo
> **11.5** Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade
> **11.6** Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros
> **11.7** Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência
> **11.a** Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento
> **11.b** Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis
> **11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Verifica-se que as metas 11.1, 11.3, 11.6, 11.a, 11.b e 11.c têm relação direta com a gestão dos RSUs, e, portanto, percebe-se que essa nova agenda internacional traz em seus parâmetros uma síntese entre as duas racionalidades de Acselrad (2010). Isso porque, embora ainda preserve elementos utilitaristas, ela revela uma crescente incorporação de dimensões distributivas, de justiça social e de reconhecimento das desigualdades estruturais, aproximando-se, ainda que de forma não plena, dos pressupostos da racionalidade cultural.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a trajetória da ONU reflete um movimento gradual de aprofundamento da problemática ambiental, transitando de uma abordagem predominantemente tecnocrática e economicista para uma perspectiva mais integrada, na qual questões de equidade, justiça e governança multinível passam a ocupar posição central no debate global.

Nesse cenário de aumento da importância que a comunidade internacional dá à problemática dos RSUs, os Tribunais de Contas brasileiros são instados a se debruçar sobre o tema, buscando, inicialmente, compreender os direitos envolvidos na questão e as premissas legais a serem atendidas pelos gestores públicos, para, a partir daí, coletar dados e, por fim, partir para a solução do problema, em auxílio e em conjunto com os entes federativos, por meio da análise de suas políticas públicas, da atuação como órgão mediador de conflitos e da orientação de planejamento e execução dessas políticas.

2.3 O DIREITO À CIDADE: A PREMISSA JURÍDICA DA QUESTÃO DOS RSUS

Como ponto inicial para a compreensão da questão dos RSUs, faz-se necessária uma análise da questão a partir de seu aspecto jurídico. Nesse sentido, a análise do Direito à Cidade é o ponto de partida necessário para a compreensão do problema do ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro.

O Direito à Cidade, fundamentalmente, é uma reivindicação política, social e urbana. Antes mesmo de ser recepcionado pela ordem jurídica brasileira, como consequência de um longo processo reivindicatório, brasileiro e internacional, os conceitos e as demandas a ele atrelados se mostraram tão relevantes que precisaram ser abraçados pelo Direito, de tal forma que disposições normativas anteriores à Constituição de 1988 não conseguiram exprimir com a amplitude necessária suas exigências individuais e coletivas, exigindo reformulação constitucional, com inserção de diversos mecanismos protetivos e inclusivos.

A noção política e cultural do Direito à Cidade, como núcleo principal da reforma urbana, desde o processo de elaboração da Constituição brasileira, tem se mostrado um ponto referencial para experiências relevantes nas cidades brasileiras, com a edição de legislações urbanas e implementação de programas e políticas de desenvolvimento urbano.

Após a realização da Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92), em 1992, com a formulação do tratado sobre a questão urbana, denominado “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis” (elaborado pela conferência), fortaleceu-se a noção de Direito à Cidade como uma proteção à cidadania, em sua dimensão mais abrangente.

Considerando esses aspectos, Lefebvre (1976) associou o Direito à Cidade como uma garantia análoga às apresentadas na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em diálogo com o processo de internacionalização e, posteriormente, de constitucionalização desse direito.

O processo de internacionalização do Direito à Cidade também permitiu a sua posterior constitucionalização no Brasil, notadamente com a Carta Cidadã de 1988, por meio do reconhecimento, pela ordem jurídica local e global, de que direitos individuais – estritamente formais – não resolveriam os problemas atrelados à estrutura urbana das cidades.

Na parte orgânica, especificamente no Art. 24, I, a Carta Constitucional dispôs expressamente o direito urbanístico e, depois, sobre a competência legislativa e administrativa para a preservação do meio ambiente e do patrimônio natural, rural e urbano, considerando a interação entre eles na formação do meio ambiente.

Importante destacar que o surgimento de regras de cunho urbanístico se deu com a necessidade de organizar a convivência entre indivíduos que se fixavam em um mesmo lugar e, também, pela existência das mais diversificadas necessidades individuais e coletivas. Dentro desse *locus*, emergiu, de forma gradativa, normas de conteúdo urbano que fizeram “o Estado, através de seus Poderes, assumir uma postura interventora nessa organização espacial”, de acordo com Di Sarno (2004).

Ainda conforme previsão constitucional, há uma competência comum dos entes políticos com relação ao direito urbanístico, que está intimamente ligada ao federalismo cooperativo, permitindo que cada um deles seja instrumento de concretização de políticas públicas do Direito à Cidade, sem excluir a fixação de atribuições a cada um desses mesmos entes, pelo princípio da preponderância de interesses, para consecução de finalidades regionais e/ou locais, permitindo que a atuação da União, dos estados e dos municípios seja mais efetiva e concatenada.

Desse modo, segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, compete à União estabelecer diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, com orientações sobre habitação, saneamento básico e transportes urbanos, como forma de buscar a diminuição das desigualdades sociais e locais, o que não se exaure apenas com suas atribuições gerais.

Ao seu turno, os estados ficaram incumbidos – ainda que, em parte, em caráter subsidiário – de criar regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões em municípios limítrofes, permitindo um melhor planejamento, implantação e execução de atividades que fossem de interesse comum dos envolvidos.

Com a constitucionalização dos municípios e a sua caracterização como entes políticos do mesmo patamar que os estados e a União, permitiu-se que a eles fosse atribuído um papel de destaque para a concretização do Direito à Cidade, principalmente pela possibilidade de minorar os possíveis problemas atrelados à burocracia estatal para consecução de políticas públicas urbanas, em razão de sua proximidade das demandas locais e dos cidadãos.

Esse arcabouço normativo foi responsável por incorporar constitucionalmente o Direito à Cidade, com a amplitude necessária para a sua própria concretização, considerando que todos os indivíduos têm o direito a uma cidade sem discriminação socioeconômica, igualitária, do ponto de vista de sua infraestrutura, sustentável e saudável.

2.4 A IMPORTÂNCIA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA QUESTÃO DOS RSUS: O ARTIGO 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O sistema constitucional brasileiro prevê que os entes federados desempenhem suas funções de forma harmoniosa, com o fito de alcançar os objetivos traçados pela própria Magna Carta.

Assim, a característica fundamental da Federação brasileira é a definição das atribuições, dos deveres e das obrigações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como forma de assegurar os direitos e as garantias fundamentais da pessoa humana, por meio da implementação de políticas públicas que atendam aos objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais, e assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Assim, o tratamento constitucional acerca do Direito à Cidade está intimamente ligado ao direito a uma vida saudável e ambientalmente equilibrada nos centros urbanos, decorrendo dos princípios e das disposições constitucionais sobre os direitos fundamentais, a repartição de competências entre os entes políticos e, em especial, a política urbana.

A competência para a criação de normas atinentes ao direito urbanístico não era muito clara nas constituições anteriores à Carta de 1988. Ainda assim, a doutrina já apontava que todos os entes – União, estados, Distrito Federal e municípios – tinham competência para elaborar normas sobre urbanismo.

Embora não esteja previsto de forma expressa, depreende-se, ao analisar o conjunto das normas constitucionais e a partir de uma interpretação teleológica desses mesmos artigos, que o direito à vida urbana sustentável foi positivado no ordenamento jurídico pátrio.

Esse direito tem eficácia plena e aplicação imediata, o que gera obrigação ao Estado brasileiro de promover a sua efetivação, ainda que de forma progressiva, demandando a estruturação de políticas públicas destinadas a atender toda a população, notadamente os grupos vulneráveis e historicamente marginalizados no país.

A Constituição da República cuidou de tratar do Direito à Cidade de forma ainda mais específica nos seus Artigos 182 e 183, inovando o ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor, pela primeira vez, de um capítulo específico para tratar de política urbana.

Nele, foi abarcado um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do Poder Público, além de instrumentos jurídicos e urbanísticos para serem aplicados e respeitados, buscando mudar o cenário de desigualdade social vivido nas cidades, que se conjuga com a degradação ambiental e compromete a dignidade dos cidadãos.

A União possui competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, devendo estabelecer normas gerais, por meio de lei federal, de desenvolvimento urbano, cabendo, ainda, instituir as diretrizes e os objetivos da política urbana nacional.

Nesse arcabouço, os municípios têm também competência para dispor sobre política urbana, nos seguintes termos:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Aqui, tem-se disposição ligada à matéria urbana de forma mais completa, abarcando diversos assuntos atrelados ao Direito à Cidade, como planejamento urbanístico, ordenação do solo, áreas de interesse social e de atividades editalícias, sendo atribuída, de forma exclusiva, competência às Administrações Municipais para implantar a política de desenvolvimento urbano, nomeado pela Constituição como “Plano Diretor”, que nada mais é que um instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Artigo 182 está inserido no capítulo de política urbana e atribui ao Poder Público Municipal o poder de executar uma política urbana integrada, inclusiva, responsável e conjugada com todos os valores sociais atrelados à preservação do meio ambiente, além de regular a ocupação do solo, destinando-se ao bem-estar dos cidadãos e à proteção da dignidade humana.

Em uma análise mais detalhada, como bem apontou Domingues (2007), percebe-se a preocupação do legislador constitucional em realizar uma distribuição de competências legislativas, "principalmente materiais, [voltada] para a implementação de políticas urbanas ajustadas à complexidade da sociedade brasileira, sensivelmente desigual e, por via de consequência, muito distante dos objetivos encartados no artigo 3º da Lei Maior".

Da mesma forma, a execução da política urbana não pode ser pensada ou custeada de forma isolada, especialmente em se tratando de todas as implicações atreladas a esse planejamento, motivo pelo qual também os demais entes (União, estados e Distrito Federal) possuem responsabilidades para com os municípios nesse processo de estruturação.

Portanto, o município, protagonizando o *locus* de ente responsável pela execução de política urbana, tem que desenvolver uma política de RSU local que esteja de acordo com os princípios constitucionais, em especial aqueles ligados aos direitos humanos. E, para atender às necessidades e enfrentar o problema, os municípios podem se valer de condutas, como constituir órgãos governamentais e instituições municipais de gestão de resíduos sólidos, que compreendam os sistemas nacional e estadual, organizar-se em consórcios, para dar destinação final aos RSUs, instituir políticas públicas de proteção ao meio ambiente e de sustentabilidade etc.

Denota-se, assim, que as disposições constitucionais evidenciam com clareza como o município é o principal ente federativo responsável por promover a política urbana apta a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, permitindo a concretização do bem-estar dos cidadãos, além de apontar para os elementos essenciais para que se possa tratar do direito à vida saudável, ambientalmente equilibrada e sustentável e, como consequência, de forma mais abrangente, do Direito à Cidade.

2.5 MARCOS LEGAIS DO SANEAMENTO

Um conjunto de leis, planos e princípios rege a gestão de resíduos sólidos e a atuação dos órgãos de fiscalização no Brasil. Essa base legal traz importantes elementos para a compreensão da problemática dos lixões e das possíveis ações de controle externo.

No Brasil, além dos preceitos constitucionais já abordados no presente trabalho, a questão está ancorada na chamada PNRS, instituída pela Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, principal diploma legal que estabelece os princípios, os objetivos, os instrumentos e as diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos no país.

A PNRS estabeleceu uma divisa legal fundamental para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos, com a pretensão ambiciosa de eliminar os lixões e demais descartes irregulares, substituindo-os por aterros sanitários e outras soluções ambientalmente sustentáveis.

A PNRS introduziu o conceito de hierarquia na gestão de resíduos, priorizando a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos e, por último, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Essa hierarquia visa minimizar o volume de resíduos destinados a aterros e maximizar o aproveitamento de materiais.

Um dos pilares da PNRS é a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, envolvendo fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. A lei também prevê a elaboração de planos de resíduos sólidos em níveis nacional, estadual, microrregional e municipal, como instrumentos de planejamento e gestão.

A meta de erradicação dos lixões e a substituição por aterros sanitários é uma das diretrizes mais desafiadoras da PNRS, cujo prazo final, após sucessivas prorrogações, foi estabelecido para até 2024. Os prazos legais foram distintos, de acordo com capitais, regiões metropolitanas e municípios de menor porte.

No âmbito do estado da Bahia, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia (PERS/BA), aprovado por meio de decreto estadual, complementa a PNRS, ao estabelecer diretrizes e metas específicas para o estado.

O PERS/BA apresenta 16 diretrizes estratégicas, entre as quais se destaca a erradicação dos lixões e a implementação de sistemas de disposição final ambientalmente adequados. O plano ainda define metas de curto, médio e longo prazos para a gestão de resíduos, incluindo a redução da geração, o aumento da reciclagem e a universalização da coleta seletiva. A Cartilha do PERS/BA detalha essas diretrizes, enfatizando a necessidade de ações coordenadas entre os entes federativos e a sociedade civil para alcançar os objetivos propostos.

Outro marco legal relevante é o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Essa lei atualizou a Lei nº 11.445/2007 e trouxe importantes inovações para o setor de saneamento, incluindo a gestão de resíduos sólidos. Entre as principais mudanças, destaca-se a busca pela universalização dos serviços de saneamento até 2033, a regionalização da prestação dos serviços e a exigência de comprovação de capacidade econômico-financeira para a prestação dos serviços.

Além disto, conforme o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são classificados como divisíveis e indivisíveis. O primeiro é realizado pelo Poder Público, de forma direta ou indireta, e, no último caso, por exemplo, mediante contrato ou PPP. Já os serviços indivisíveis são aqueles que devem ser custeados por tarifa (quando concedidos ou até mesmo terceirizados) ou taxa específica, quando prestado por órgão administrativo ou mediante contrato ou PPP.

Entretanto, mesmo quando executado por terceiros – mediante concessão, PPP ou terceirização –, a municipalidade nunca transfere a titularidade do serviço à iniciativa privada, de modo que a competência e o dever de planejar, acompanhar e

fiscalizar a prestação dos serviços continuam a cargo da gestão municipal.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico estabeleceu, também, que a prestação de serviços de saneamento básico, por entidade que não integra a administração, depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, tendo sido vedados os contratos de programa, convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de caráter precário. Essa escolha legislativa pretendeu dar segurança jurídica às prefeituras e aos contratados, assegurando uma solução de longo prazo para os serviços de saneamento.

Assim, para a gestão de resíduos, o novo marco legal reforça a necessidade de sustentabilidade econômica dos serviços, incentivando a cobrança pela prestação do Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU), o que é fundamental para viabilizar investimentos em infraestrutura e operação de aterros sanitários.

Infere-se, portanto, que outras normas também permeiam a gestão dos RSUs, tais como a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre concessões, a Lei nº 11.079/2004, relativa às PPPs, e a Lei nº 14.133/2021, a nova lei de contratos públicos e licitações.

A partir desses marcos, federais e estaduais, os municípios devem elaborar as suas políticas públicas de urbanismo e saneamento, levando em consideração todos os seus aspectos geográficos, humanos, sociais, ambientais, econômicos e até culturais e históricos.

2.6 PANORAMA DOS LIXÕES E A ATUAÇÃO DO TCM/BA

Para além de uma questão apenas técnica de gestão, os vazadouros, comumente chamados de “lixões”, tornaram-se, desde meados do século passado, um flagelo humanitário, imposto pela pobreza extrema de pessoas que buscavam naqueles locais um meio de sustento de vida, a partir da catação e do reaproveitamento irregular e insalubre dos RSUs.

Figura 3 – Criança em lixão no Maranhão

Fonte: Guimarães (2021 *apud* Pereira, 2021).

Por isso, a gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil vem passando por um processo de ressignificação conceitual e institucional, deixando de ser compreendida como uma atividade estritamente operacional – associada à limpeza urbana – para se afirmar como uma política pública complexa, de caráter transversal e estratégico.

Tal complexidade advém, em grade parte, da heterogeneidade socioeconômica da população brasileira, das diversidades geográficas e climáticas, e até mesmo da cultura multifacetada de cada região do país.

Ainda assim, os dados nacionais precisam ser compilados e analisados em conjunto, num primeiro momento, para, depois, serem regionalizados e setorizados, a fim de que seja iniciada uma abordagem ampla das políticas públicas de RSU.

No Brasil, segundo dados da ABREMA, em seu relatório "Panorama dos Resíduos Sólidos do Brasil 2025", a geração média de RSUs *per capita* no Brasil é de 1,051 quilos por dia, o que resulta numa geração anual estimada de mais de 81,6 milhões de toneladas de RSUs.

Ainda de acordo com o referido relatório, em 2024, estima-se que tenham sido coletadas cerca de 76,4 milhões de toneladas de RSUs no Brasil. Esse volume corresponde a aproximadamente 93,7% de tudo o que foi gerado no país, indicando um leve avanço em relação ao ano anterior (2023), quando o índice era de 93,4%.

Regionalmente, Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam desempenhos acima da média nacional, com taxas de coleta de 97,3%, 98,9% e 95,5%, respectivamente. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste ainda ficam abaixo desse patamar, com índices de 83,7% e 84,0%, embora também tenham apresentado melhora entre os anos de 2023 e 2024.

Enquanto a região Sudeste concentra a maior parcela tanto da população quanto da produção de resíduos (com uma geração desproporcionalmente alta, de 49,2%), regiões como o Sul apresentam um perfil de geração de resíduos inferior à sua representatividade populacional (10,9% de resíduos para 15,0% da população).

Esses dados fundamentam a compreensão de que a geração *per capita* não é uniforme no território nacional, já que, como dito, fatores como o nível de desenvolvimento socioeconômico, o grau de industrialização e a dinâmica do setor de serviços influenciam diretamente a carga de resíduos gerados.

No caso da elaboração de políticas públicas nacionais de gestão dos RSUs, essa análise é vital para o planejamento e a eficácia dessas políticas. Descendo ao nível municipal, tal análise é igualmente indispensável à estruturação de políticas públicas de consórcios e a estruturação de custos operacionais de manejo, uma vez que a capacidade de pagamento e a escala de coleta são moduladas pelas realidades regionais distintas, como será mais adiante abordado.

De acordo com o Panorama dos Resíduos Sólidos do Brasil 2025, da ABREMA, no Brasil, cerca de 69,7 milhões de toneladas de RSUs tiveram algum tipo de destinação final (seja adequada ou não), o que corresponde a 85,5% do total gerado no ano. As estimativas mais recentes indicam que aproximadamente 59,7% desse volume foram encaminhados para aterros sanitários.

Regionalmente, Sul e Sudeste se destacam, com mais de 69% dos resíduos destinados a esse tipo de solução. Já as demais regiões apresentam desempenho

inferior à média nacional, sendo que, no Norte, apenas cerca de 39% dos resíduos tiveram como destino aterros sanitários.

Apesar dos avanços, formas inadequadas de disposição ainda estão presentes em todo o país. Em 2024, mais de 28 milhões de toneladas de resíduos – cerca de 40,3% do total destinado – foram encaminhadas para locais impróprios. Pior, dentro desse montante, aproximadamente 154 mil toneladas foram simplesmente enterradas nas propriedades onde foram geradas. Considerando os dados da ABREMA, a tabela abaixo mostra a relação da disposição dos RSUs por região.

Tabela 1 – Disposição adequada e inadequada dos RSUs por região

Região Geográfica	Disposição Adequada (t)	Percentual Adequado (%)	Disposição Inadequada (t)	Percentual Inadequado (%)	Total Gerado (t)
Norte	2.015.104	38,7%	3.187.231	61,3%	5.202.335
Nordeste	8.385.514	44,7%	10.374.503	55,3%	18.760.017
Centro-Oeste	2.212.412	45,8%	2.613.158	54,2%	4.825.570
Sudeste	23.760.692	71,3%	9.565.704	28,7%	33.326.396
Sul	5.230.031	68,9%	2.365.780	31,1%	7.595.811

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando se comparam os dados de 2024 com os de 2023, percebe-se que o percentual total de resíduos encaminhados para destinação final praticamente não se alterou (85,6% em 2023 contra 85,5% em 2024). Houve, no entanto, uma leve redução na parcela destinada de forma inadequada, que passou de 41,5% para 40,3%. Esse movimento sugere uma ampliação, ainda que modesta, do uso de aterros sanitários, indicando maior atenção dos gestores públicos às exigências ambientais e de saúde.

Por outro lado, a lentidão dessa evolução evidencia que ainda é necessário acelerar as mudanças na gestão de resíduos sólidos no país, para que os efeitos das políticas públicas se tornem mais consistentes e perceptíveis.

No estado da Bahia, a situação dos lixões permanece crítica. O TCM/BA identificou a existência de 243 lixões em operação, enquanto um levantamento mais abrangente, realizado pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente (Ceama), do Ministério Público do Estado da Bahia, estima um número ainda maior, chegando a 388 depósitos de lixo a céu aberto.

O *parquet* baiano ainda apontou que, em 2025, somente 29, entre os 417 municípios do estado da Bahia, destinavam corretamente seus resíduos finais a aterros sanitários.

Essa discrepância nos números reflete a dificuldade em mapear e monitorar

com precisão todas as áreas de descarte irregular, mas ambos os dados convergem para a constatação de que a Bahia está longe de cumprir as metas da PNRS.

Aqui, já foi explicitada a centralidade do município como titular dos serviços de manejo de resíduos sólidos. Todavia, essa titularidade não se traduz automaticamente em capacidade institucional, ou seja, o fato de os municípios terem essa atribuição legal não significa que todo e qualquer município brasileiro tem condições econômicas e estruturais de arcar com o ônus que a legislação lhes impõe.

As diretrizes constantes no Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia, por exemplo, evidenciam esse deslocamento paradigmático ao enfatizar a necessidade de um planejamento integrado, a sustentabilidade econômico-financeira e a adoção de soluções ambientalmente adequadas ao longo de todo o ciclo de vida dos resíduos.

Os dados apresentados na cartilha do PERS/BA indicam a persistência de déficits estruturais relevantes, especialmente no que se refere à destinação final ambientalmente adequada e à sustentabilidade financeira dos serviços.

A análise documental e a revisão das informações coletadas revelam um cenário complexo e desafiador para a gestão de resíduos sólidos na Bahia, marcado por avanços pontuais e persistência de problemas estruturais.

Como dito, conforme levantamento do TCM/BA, em 2025, o estado da Bahia ainda contava com a operação de 243 lixões a céu aberto. Esse número, embora alarmante, representa um desafio contínuo para a administração pública municipal e estadual, especialmente após o vencimento do prazo da PNRS para a erradicação dessas estruturas.

A persistência dos lixões demonstra a dificuldade dos municípios em se adequar às exigências legais e ambientais, muitas vezes devido à falta de recursos financeiros, capacidade técnica e articulação intermunicipal.

Apesar do cenário geral, foram observados alguns progressos. O Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA) tem atuado ativamente na celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com municípios. Em 2025, cerca de 20 municípios firmaram acordos com o MP/BA, comprometendo-se a encerrar seus lixões e implementar a disposição final ambientalmente adequada. Esses acordos representam um avanço significativo, pois estabelecem prazos e metas claras, com a possibilidade de sanções em caso de descumprimento.

Regiões específicas do estado têm demonstrado maior dinamismo. No Sul da Bahia, por exemplo, foram identificados avanços na formação de consórcios intermunicipais e na busca por soluções conjuntas para a gestão de resíduos. A regionalização é apontada como uma estratégia eficaz para municípios de pequeno porte, que, individualmente, não teriam escala ou recursos para construir e operar aterros sanitários. No entanto, a formação e a efetiva operação desses consórcios ainda enfrentam barreiras burocráticas e políticas.

Inclusive, o PERS/BA, em sua Diretriz 2, estabelece explicitamente a erradicação dos lixões e a implementação de soluções regionalizadas para a disposição final ambientalmente adequada. O plano prevê a criação de consórcios intermunicipais e a busca por fontes de financiamento para a construção e a operação de aterros sanitários.

O TCM/BA tem se posicionado como um ator fundamental na indução do cumprimento da PNRS e na promoção da sustentabilidade ambiental. Em 2025, o TCM/BA emitiu alertas de gestão para os prefeitos dos 243 municípios que ainda mantinham lixões em operação, cobrando a apresentação de planos de ação para o encerramento dessas estruturas e a adequação à legislação. Esses alertas, embora não possuam caráter punitivo imediato, servem como um aviso formal e um registro para futuras fiscalizações e possíveis sanções.

A atuação do TCM/BA não se restringe à fiscalização punitiva; em verdade, o tribunal tem promovido ações de caráter pedagógico e de fomento ao debate. Em eventos como a Feira Internacional para Água, Esgoto, Drenagem e Soluções em Recuperação de Resíduos (IFAT) Brasil 2025, um dos maiores encontros de tecnologias ambientais do país, o vice-presidente da corte baiana participou ativamente de painéis e discussões, destacando a importância do combate aos lixões e o papel do controle externo nesse processo. Essa participação demonstra o engajamento do tribunal em disseminar boas práticas e em articular soluções com outros atores do setor.

Adicionalmente, o TCM/BA tem desenvolvido painéis de monitoramento de RSU em seu portal, disponibilizando dados e informações sobre a situação da gestão de resíduos em cada município, o que aumenta a transparência e permite o acompanhamento pela sociedade civil e por outros órgãos de controle.

A fiscalização do tribunal também se estende à análise de licitações e contratos na área de resíduos. Em diversos casos, o TCM/BA tem suspendido licitações irregulares que não contemplam a disposição final ambientalmente adequada ou que apresentam vícios no processo, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos e a conformidade com a legislação.

A Escola de Contas do TCM/BA também tem participado ativamente das ações voltadas à erradicação dos lixões no estado da Bahia, por meio da capacitação de gestores públicos e ações em conjunto com a União dos Municípios da Bahia (UPB), associação civil, sem fins lucrativos, criada em 1964, com a missão de “representar e defender os Municípios da Bahia, fortalecer o Movimento Municipalista e contribuir para a excelência da gestão municipal”.

Constata-se, assim, que essas ações demonstram que o TCM/BA não se limita a um papel meramente reativo, mas, sim, adota uma postura proativa e indutora, buscando orientar os gestores e fiscalizar o cumprimento das leis, contribuindo decisivamente para a melhoria da gestão de resíduos sólidos e para a promoção da sustentabilidade ambiental no estado.

3 METODOLOGIA

O presente estudo adotou uma abordagem de pesquisa documental qualitativa, visando analisar a situação dos lixões, no Brasil e na Bahia, as políticas de encerramento e as ações do TCM/BA na promoção da sustentabilidade ambiental.

A coleta de dados foi realizada por meio da análise de uma variedade de documentos e fontes de informação, resultando em um levantamento de dados

publicados por órgãos públicos e entidades ligadas ao setor de gestão de RSUs. Os dados foram analisados de forma a considerar os indicadores sociais, a legislação aplicável à temática e, quando necessário, submetidos a análises estatísticas e projeções históricas, de forma a traçar um quadro histórico num cenário atual.

A análise dos dados também foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo temática, que permitiu identificar padrões, categorias e temas recorrentes nos documentos, possibilitando uma compreensão aprofundada das políticas, dos desafios e das ações relacionados à erradicação dos lixões.

Os temas centrais explorados incluíram: a situação atual dos lixões, os impactos ambientais e sociais, as políticas públicas e os instrumentos normativos (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, PNRS, PERS/BA, Marco Legal do Saneamento etc.), a atuação do TCM/BA (fiscalização, orientação, sanções) e os desafios e os avanços na implementação da gestão integrada de resíduos sólidos.

A triangulação de dados provenientes de diferentes fontes, órgãos de controle, agências reguladoras, sistemas de informação e publicações acadêmicas contribuiu para a robustez da análise, permitindo uma visão mais completa e crítica do objeto de estudo. A pesquisa buscou não apenas descrever a situação, mas também analisar as inter-relações entre os diferentes atores e instrumentos na busca pela sustentabilidade ambiental na gestão de resíduos sólidos na Bahia.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, há uma série de critérios técnicos que precisam ser observados, para evitar riscos à saúde e à segurança da população, bem como para reduzir os impactos negativos ao meio ambiente.

Nesse contexto, um dos modelos considerados adequados é o aterro sanitário, que envolve uma estrutura de engenharia mais sofisticada. De acordo com a Norma de Referência nº 7/2024 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), esse tipo de instalação deve contar, por exemplo, com base impermeabilizada e sistemas de drenagem de chorume, gases e águas da chuva, entre outras exigências operacionais.

Em contrapartida, soluções como lixões, aterros controlados, valas ou vazadouros – inclusive o simples enterramento de resíduos na própria área onde foram gerados – não possuem esses mecanismos de proteção e, por isso, são consideradas inadequadas do ponto de vista ambiental.

A forma adequada de gerir os resíduos sólidos urbanos pressupõe a observância de uma sequência de prioridades: evitar a geração, reduzir, reutilizar, reciclar, tratar os resíduos e, por fim, destinar corretamente os rejeitos. Essa lógica, prevista na PNRS, valoriza alternativas que causam menor impacto ao meio ambiente e contribuem para a consolidação de práticas alinhadas à economia circular.

Sob a ótica da racionalidade cultural, essa situação evidencia não apenas um problema de gestão, mas também uma questão de justiça socioambiental. A distribuição desigual dos impactos decorrentes da má gestão dos resíduos tende a

afetar de forma mais intensa populações vulneráveis, o que reforça a necessidade de políticas públicas orientadas por critérios de equidade (Acselrad, 2010).

Os municípios de maior porte populacional tendem a dispor de capacidade institucional, técnica e econômica suficiente para estruturar, de forma autônoma, sistemas de manejo de RSUs. Em contrapartida, a maioria dos municípios brasileiros – caracterizada por pequeno e médio portes – enfrenta limitações significativas de escala, o que compromete a viabilidade de implementar, de maneira isolada, soluções completas que abarquem não apenas a coleta, mas também o tratamento e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos. Como consequência, observa-se que tais entes frequentemente não conseguem executar integralmente essas etapas.

Com vistas a mitigar esse problema estrutural, a legislação brasileira passou a prever a prestação regionalizada dos serviços, fundamentada no conceito de interesse comum, como estratégia para viabilizar a universalização do atendimento. A lógica subjacente a esse arranjo consiste na obtenção de ganhos de escala, permitindo a diluição de custos e o aumento da eficiência na prestação dos serviços. Ademais, a adoção de modelos regionalizados constitui, atualmente, um dos critérios considerados para o acesso a recursos públicos federais e a financiamentos vinculados à União ou por ela administrados.

A regionalização já se encontra consolidada em contextos como regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que reúnem municípios com maior densidade populacional e, em geral, maior capacidade econômica. Todavia, esse modelo pode igualmente ser implementado de forma voluntária por meio de instrumentos de cooperação interfederativa, como consórcios públicos e convênios de cooperação, nos termos do Art. 241 da Constituição Federal. Tais mecanismos se mostram particularmente adequados para municípios de menor porte, ao possibilitar a gestão compartilhada dos serviços.

Por outro lado, embora existam alternativas institucionais, como as chamadas “unidades regionais de saneamento básico” ou os “blocos de referência”, cuja criação pode ser promovida por estados ou pela União – especialmente no âmbito dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário –, tais arranjos não se revelam plenamente adequados ao manejo de RSUs. Isso se deve, sobretudo, à maior complexidade e abrangência desses serviços, bem como à possibilidade de descontinuidade territorial, fatores que exigem soluções mais flexíveis e adaptadas às especificidades locais.

Nesse sentido, a atuação dos Tribunais de Contas pode assumir um caráter indutor, ao recomendar a adoção de instrumentos que promovam maior justiça distributiva, como a cobrança proporcional ao volume gerado e a implementação de tarifas sociais.

Adicionalmente, a complexificação da gestão dos resíduos sólidos – que passa a incorporar elementos como reciclagem, logística reversa e economia circular – exige dos órgãos de controle o desenvolvimento de abordagens mais sofisticadas de auditoria. Não se trata apenas de verificar conformidade normativa, mas de avaliar a efetividade das políticas públicas em termos ambientais e sociais, em consonância com as diretrizes internacionais e nacionais.

A gestão de RSUs constitui um campo privilegiado de observação das transformações mais amplas na governança ambiental contemporânea. A transição de um modelo centrado na salubridade urbana para outro orientado pela sustentabilidade e pela justiça socioambiental reflete, em escala local, o movimento global identificado na trajetória das Nações Unidas.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental na promoção da *accountability* e na indução de melhorias institucionais, contribuindo para a consolidação de políticas públicas mais eficientes, equitativas e ambientalmente sustentáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A persistência dos lixões acarreta uma série de impactos negativos nos municípios baianos, que vão desde a degradação ambiental, com a contaminação do solo, da água e do ar, até sérios riscos à saúde pública, afetando diretamente as comunidades vizinhas e a qualidade de vida da população.

De modo geral, observa-se que a população está habituada à retirada dos resíduos domiciliares diretamente de suas residências, sem a percepção dos custos envolvidos nessa operação. Predomina um desconhecimento significativo acerca dos aspectos econômicos, logísticos e operacionais que sustentam o sistema de limpeza urbana, incluindo o destino final dos resíduos e os mecanismos de financiamento do serviço. Ademais, há uma lacuna informacional relevante no que diz respeito às etapas subsequentes ao descarte, de modo que, uma vez removidos da porta das residências, os resíduos deixam de ser objeto de atenção ou acompanhamento por parte dos geradores.

Esse distanciamento contribuiu para a consolidação de um modelo de gestão de RSUs historicamente incompleto. Apesar da crescente preocupação social com as questões ambientais, o manejo de resíduos não se firmou, por longo período, como prioridade na agenda pública e social. Tal dissociação revela uma contradição entre a valorização abstrata do meio ambiente e o baixo engajamento com práticas concretas relacionadas à gestão de resíduos.

Contudo, a ampliação da consciência ambiental tem impulsionado a incorporação de novas demandas sociais, que exigem a estruturação de sistemas mais abrangentes e integrados de manejo de resíduos sólidos. Nesse contexto, ganham relevância instrumentos e práticas como a coleta seletiva, a reciclagem, a compostagem, a implantação de ecopontos, o uso de contêineres e lixeiras subterrâneas, bem como a destinação final ambientalmente adequada em aterros sanitários. A expansão desses serviços representa, em realidade, a complementação de um sistema que historicamente operou de forma parcial, alinhando-se progressivamente às exigências contemporâneas de sustentabilidade.

Por outro lado, a persistência dos chamados “lixões” configura um expressivo passivo ambiental, cuja superação demanda medidas urgentes. Tais estruturas comprometem diretamente a qualidade ambiental, afetando recursos hídricos, a qualidade do ar e a saúde pública. Ainda que frequentemente localizados em áreas afastadas dos centros urbanos, sob a justificativa de minimizar impactos diretos

sobre a população, seus efeitos negativos permanecem significativos. Além disso, a crescente distância entre os locais de disposição e as áreas geradoras implica aumento dos custos logísticos, especialmente no que se refere ao transporte e ao transbordo dos resíduos.

A evolução da gestão e do custeio dos serviços de manejo de RSUs revela que, no primeiro estágio, havia uma preocupação restrita à preservação da saúde pública urbana; num segundo, a preocupação se estende ao meio ambiente; hoje, esses estágios evoluíram para a proteção humana e do meio ambiente, com preservação dos recursos naturais. Passando, assim, de uma questão de salubridade urbana para um saneamento ambiental e, finalmente, para uma economia circular.

O aperfeiçoamento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil consolidou uma transição fundamental, passando de meros órgãos de verificação contábil para agentes indutores de eficiência nas políticas públicas. Nesse novo paradigma, as Cortes de Contas passaram a atuar como catalisadoras para a melhoria da governança, especialmente em setores críticos, como o saneamento básico e a gestão de resíduos sólidos.

Essa indução exercida pelos tribunais fortalece a transparência e a responsividade do gestor, com estímulo à governança por resultados. Ao emitirem recomendações e alertas, por exemplo, os Tribunais de Contas induzem os gestores a adotar métricas de desempenho compatíveis com as motivações e metas das políticas públicas que elaboram.

No caso dos resíduos sólidos, isso se traduz na cobrança pela implementação de planos municipais e na substituição de lixões por aterros sanitários, saindo da análise apenas do gasto dos recursos públicos para a análise do impacto social dessas políticas.

Esse papel indutor também se manifesta no fomento ao controle social, por exemplo, a partir do momento em que o tribunal publica relatórios de auditoria operacional ou promove mediação em audiências públicas e participação em eventos técnicos.

Conforme apresentado no presente trabalho, a gestão de resíduos é um campo em que a indução é vital à eficiência das políticas públicas e ao cumprimento das determinações legais aplicáveis à matéria, em razão da fragmentação das competências municipais e da complexidade das soluções para o problema, como, por exemplo, a formação e a execução de consórcios públicos e PPPs.

Nesse sentido, o fomento à regionalização é uma tarefa a ser desempenhada pelos Tribunais de Contas, como é feito no TCM/BA, quando promove medidas que induzem à formação de consórcios intermunicipais, já que soluções isoladas são quase sempre financeiramente insustentáveis para municípios, especialmente aqueles de pequeno porte.

Assim, esse novo papel dos Tribunais de Contas rompe com a visão de "controle *a posteriori*", trazendo uma atuação contemporânea, concomitante e preventiva. Ao se ocuparem de questões como o saneamento e os RSUs, as Cortes de Contas deixam de apenas punir o erro para orientar o acerto, assegurando que o Marco Legal do Saneamento seja cumprido não apenas no papel, mas na transformação da realidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **A importância do lixo para a administração:** prioridade e urgência. São Paulo: ABREMA, 2021. Disponível em: https://www.abrema.org.br/publicacoes/a-importancia-do-lixo-para-a-administracao-prioridade-e-urgencia/. Acesso em: 16 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2025**. São Paulo: ABREMA, 2025. Disponível em: https://www.abrema.org.br/panorama. Acesso em: 16 abr. 2026.

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais:** o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/hSdks4fkGYGb4fDVhmb6yxk/?lang=pt. Acesso em: 16 mar. 2026.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador:** pedra angular da política comunitária do meio ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia:** cartilha PERS/BA. Salvador: SEDUR, 2024. Disponível em: https://www.ba.gov.br/sedur/gestao-territorial/residuos-solidos. Acesso em: 20 abr. 2026.

BOSI, Antônio de Pádua. A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 de agosto de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2007. Disponível em: https://latim.paginas.ufsc.br/files/2012/06/A-Cidade-Antiga-Fustel-de-Coulanges.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

DEBRET, Jean-Baptiste. *O colar de ferro, castigo dos negros fugitivos*. 1 original de arte. In: MONTEIRO, L. **Um pouco da história do lixo.** Ciência Hoje das

Crianças, 2021. Disponível em: https://chc.org.br/artigo/um-pouco-da-historia-do-lixo/. Acesso em: 23 abr. 2026.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos do direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coords.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

EIGENHEER, Emílio Maciel. **Lixo:** a limpeza urbana através dos tempos. Porto Alegre: Elsevier/Campus/Ministério da Cultura, 2009.

GT AGENDA 2030. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2024. 1 infográfico, color. In: GT AGENDA 2030. **Os ODS**. [Brasil], 2024. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/ods/. Acesso em: 23 abr. 2026.

HUMBERT, Georges Louis Hage. Competências ambientais no Brasil. In: HUMBERT, Georges Louis Hage (org.). **Direito e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2024. v. 2.

IBGE. Munic 2023: 31,9% dos municípios brasileiros ainda despejam resíduos sólidos em lixões. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 31 out. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/419 94-munic-2023-31-9-dos-municipios-brasileiros-ainda-despejam-residuos-solidos-em-lixoes. Acesso em: 21 abr. 2026.

INSTITUTO POLIS. **Carta mundial pelo direito à cidade**. São Paulo: Instituto Polis, 2006. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y politica**. Barcelona: Península, 1976.

MARIANO, A. P. M.; DIAS, J. C. T.; TREVIZAN, S. D. P**. Análise das condições de vida dos badameiros e familiares residentes no lixão do município de Itabuna-BA**. 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237753825_ANALISE_DAS_CONDICOES_DE_VIDA_DOS_BADAMEIROS_E_FAMILIARES_RESIDENTES_NO_LIXAO_DO_MUNICIPIO_DE_ITABUNA-BAHIA. Acesso em: 18 abr. 2026.

MOURA, Emerson Afonso da Costa. **A constitucionalização do direito à cidade**. Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 532-533, set./dez. 2017.

NETO, Manoel Lemos da Silva; OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. Do direito à cidade ao direito dos lugares. Urbe: **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

PEREIRA, J. 'Difícil decidir entre a infância e a sobrevivência', diz autor da foto de menino no lixão; imagem viralizou nas redes sociais. **Revista Cenarium**, Manaus, 11 nov. 2021. Disponível em: https://revistacenarium.com.br/dificil-decidir-entre-a-infancia-e-a-sobrevivencia-diz-autor-da-foto-de-menino-no-lixao-imagem-viralizou-nas-redes-sociais/. Acesso em: 24 abr. 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Beyond an age of waste:** global waste management outlook 2024. Nairobi: UNEP, 2024. Disponível em: https://www.unep.org/resources/report/global-waste-management-outlook-2024. Acesso em: 13 abr. 2026.

SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

UNITED NATIONS. **Agenda 21**: programme of action for sustainable development. Rio de Janeiro: UN, 1992. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/170126. Acesso em: 17 abr. 2026.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm: UN, 1972. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record /523249. Acesso em: 17 abr. 2026.

UNITED NATIONS. **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 2015. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3923923?v=pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/139811?v=pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O PERCURSO NORMATIVO E A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL

OVERSIGHT OF THE IMPLEMENTATION OF MANDATORY AMENDMENTS BY THE COURTS OF ACCOUNTS: THE REGULATORY PATH AND JURISPRUDENTIAL EVOLUTION

Pedro Candido Silva[1]
Marina Augusto de Morais[2]

Resumo: Este artigo analisa a contribuição dos Tribunais de Contas na fiscalização da implementação das emendas parlamentares impositivas, à luz da reestruturação promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ADPF nº 854/DF e das ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697/DF. Adota-se metodologia qualitativa, teórico-dogmática e indutiva, partindo de fundamentação teórica sobre o orçamento público e a evolução normativa das emendas (ECs nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022) para, posteriormente, examinar as decisões jurisprudenciais do STF e as práticas concretas de fiscalização desenvolvidas pelos Tribunais de Contas para operacionalizar um modelo preventivo e pedagógico de controle, ainda que desafios de capacidade técnica, velocidade de implementação e incerteza jurídica permaneçam pendentes.

Palavras-chave: emendas parlamentares impositivas; fiscalização; Tribunal de Contas.

Abstract: This paper analyzes the contribution of the Courts of Accounts in overseeing the implementation of mandatory parliamentary amendments, in light of the restructuring promoted by the Supreme Federal Court (SFC) through ADPF n. 854/DF and ADIs n. 7688, n. 7695, and n. 7697/DF. A qualitative, theoretical-dogmatic, and inductive methodology is adopted, starting with a theoretical foundation on the public budget and the normative evolution of amendments (Constitutional Amendments n. 86/2015, n. 100/2019, n. 105/2019, and n. 126/2022) to subsequently examine the jurisprudential decisions of the SFC and the concrete oversight practices developed by the Courts of Accounts to operationalize a preventive and pedagogical model of control, even though challenges of technical capacity, speed of implementation, and legal uncertainty remain pending.

Keywords: mandatory parliamentary amendments; oversight; Court of Auditors.

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Procurador do Município de Betim/MG. Advogado, com atuação em Direito Público.

2 Advogada especialista em Direito Público. Procuradora Adjunta de Licitações e Contratos de Betim, foi Subprocuradora e Pres. do Instituto de Previdência. Ex-Controladora-Geral em Juatuba e ex-assessora de licitações em Mateus Leme.

1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo, o orçamento público e, em especial, as leis orçamentárias foram relegados a um espaço de menor importância no debate público nacional. Não são raros os comentários, no meio jurídico, de que as normas financeiras são objeto da ciência contábil e não da ciência jurídica, relegando o direito financeiro a objeto estritamente técnico-burocrático, sem possibilidade de aprofundamento jurídico.

Nesse contexto, bem observou Fernando Barroso de Deus (2022, p. 94) ser comum que as leis orçamentárias possuem baixa qualidade técnica e são "muitas das vezes elaboradas não pelo corpo técnico – quando existente – de cada Secretaria, mas por empresas de contabilidade, contratadas para o fornecimento de serviços contábeis e orçamentários".

Apesar desse passado ofuscado, as leis orçamentárias ocupam posição hierarquicamente privilegiada no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme o Eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Britto, são as mais importantes do ordenamento jurídico, ficando abaixo apenas da Constituição – voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.048/DF.

Essa centralidade decorre do fato de que o orçamento público extrapola as noções puramente formais prescritas na conhecida trilogia orçamentária – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nas palavras de Heleno Taveira Torres (2014), o orçamento perfaz a base de sustentação de todas as políticas públicas:

> O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento.

O orçamento público funciona, portanto, como instrumento fundamental de exercício do controle democrático, permitindo que o povo acompanhe permanentemente os rumos do Estado e da governança. Possui, assim, uma dupla faceta constitucionalmente relevante: serve simultaneamente como mecanismo de fiscalização da execução do projeto de governo eleito no processo eleitoral, e como instrumento indispensável à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Essa dimensão concretizadora é incontornável: todas as políticas públicas passam necessariamente pelo processo político e legislativo de formulação do orçamento público. Sem recurso financeiro, não há política pública viável. Quando o recurso é mal alocado, a política pública é fragilizada e, ao final, compromete-se a possibilidade de assegurar saúde, educação, assistência social, saneamento básico, cultura, esporte ou proteção dos grupos mais vulneráveis da população.

O professor Ricardo Lobo Torres (2008, p. 499) sintetiza com precisão essa relação visceral entre direitos fundamentais e finanças públicas:

> Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. Assim é que o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos e para se distanciar do Leviatã [...].

A efetividade das normas orçamentárias e a concretização das previsões de despesas, entretanto, passaram e continuam passando por profunda reconfiguração em decorrência de uma disputa estrutural pela titularidade do poder de alocação de recursos entre os atores dos Poderes Executivo e Legislativo. Essa tensão não é patológica por natureza: há países com regimes democráticos consolidados que distribuem o poder orçamentário tanto no Executivo quanto no Legislativo de formas variadas (Faria, 2023).

Contudo, no contexto brasileiro específico, o orçamento público foi alçado a tema central de debates jurídicos e políticos, de forma sem precedentes, a partir da criação das emendas parlamentares impositivas. O instituto foi introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 26 de fevereiro de 2015, e objeto de sucessivas alterações e aprofundamentos, empreendidos pelas ECs nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, transformações que serão objeto de análise específica neste artigo.

A transformação do orçamento tido por autorizativo para impositivo ainda é objeto de intenso debate judicial e científico, sendo frequentemente apontados como possíveis ofensas: (i) à separação de poderes no exercício de suas funções típicas e atípicas; (ii) ao presidencialismo; (iii) ao federalismo; e aos princípios (iv) republicano e (v) democrático.

As emendas parlamentares impositivas, por sua própria natureza individual, tendem a não se alinhar com políticas públicas de abrangência nacional ou mesmo que locais, sem necessário estudo da eficiência do gasto público.

Enquanto o orçamento está alinhado como um projeto geral, elaborado a partir das percepções de necessidade coletiva e capacidade estatal de investimentos, as emendas parlamentares estão mais associadas a necessidades locais, ou mesmo a desejos individuais dos parlamentares de verem cumpridas determinadas políticas, muito embora estas não sejam necessariamente as prioridades da sociedade como um todo. Aqui, não é demais lembrar que o orçamento é nacional e não local.

Essas questões foram levadas ao crivo do STF mediante a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854/DF e das ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697/DF. Nessas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a Corte Suprema exarou diversas decisões cautelares e convocou os demais Poderes da República ao diálogo institucional, com vistas à composição de soluções estruturantes que conciliassem a legitimidade das emendas parlamentares com os princípios constitucionais.

Um aspecto particularmente relevante desse processo foi o reiterado chamamento dos Tribunais de Contas para que empreendessem medidas robustas

de fiscalização das emendas parlamentares impositivas. Essa convocação pelo STF não apenas fortaleceu o mandato institucional das cortes de contas, como também iluminou aspectos centrais de governança pública caros à sociedade democrática: transparência, rastreabilidade e *accountability* na execução do gasto público.

Os Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo especializado, passaram a ocupar papel estratégico na implementação das novas balizas constitucionais fixadas pelo STF, operacionalizando mecanismos de transparência e integridade que transformam as decisões judiciais em práticas concretas de *accountability*.

2 METODOLOGIA

O presente artigo adota uma abordagem metodológica qualitativa, teórico-dogmática e indutiva, voltada à compreensão dos mecanismos institucionais de fiscalização das emendas parlamentares impositivas pelos Tribunais de Contas, à luz da reestruturação promovida pelo STF.

A investigação parte de uma fundamentação teórica acerca dos institutos basilares do direito financeiro brasileiro como instrumento de concretização de direitos fundamentais e a evolução normativa das emendas parlamentares impositivas, para, posteriormente, se debruçar numa análise indutiva de casos concretos de controle de constitucionalidade e práticas de fiscalização desenvolvidas pelas cortes de contas.

Nessa perspectiva, o trabalho estrutura-se em duas etapas analíticas complementares. Na primeira etapa, realiza-se pesquisa bibliográfica da doutrina constitucional, financeira e administrativa, bem como a análise das normas constitucionais – Constituição Federal (CF) de 1988 e ECs nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022).

Na segunda etapa, a pesquisa transita para uma análise jurisprudencial indutiva, examinando as decisões cautelares e de mérito do STF proferidas na ADPF nº 854/DF e nas ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697/DF, a fim de identificar os novos parâmetros constitucionais fixados pela Corte Suprema para a execução das emendas impositivas.

O objetivo é concluir com breve análise da atuação dos Tribunais de Contas na operacionalização das exigências fixadas pelo STF, investigando suas contribuições para a promoção de governança pública, transparência e *accountability*.

3 EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

As emendas parlamentares ao orçamento da União sempre existiram. Essa modalidade de intervenção legislativa em projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo, possui alguma distinção em relação às demais emendas em matéria legislativa, mas distinguia-se sobremaneira em razão da ausência de execução obrigatória, como é inerente às demais normas.

Diante do silêncio constitucional e legal, as emendas individuais na lei orçamentária eram tratadas pela Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional (CN), que também abordava o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Previa o Art. 49 da Resolução nº 1, de 2006, do CN que cada parlamentar poderia apresentar até 25 emendas ao projeto de LOA, mas sem a natureza compulsória de execução.

Em decorrência do sistema de governo presidencialista, as emendas parlamentares ao orçamento caracterizam "instrumentos naturais de intervenção legislativa no orçamento. Além disso, em presidencialismos multipartidários, também são instrumentos utilizados pelo Chefe do Executivo na gestão de coalizões" (Tollini, Bijos. 2021).

O ponto de inflexão ocorreu com a promulgação da EC nº 86, de 17 de março de 2015, que incluiu na Constituição os parágrafos 9º e seguintes do Art. 166, prescrevendo que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária seriam aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Coube ao parágrafo 11 do Art. 166 da CF estabelecer a execução obrigatória das programações orçamentárias previstas no § 9º do mesmo artigo, ressalvados os "casos dos impedimentos de ordem técnica.

Após isso, foi promulgada a EC nº 100, de 26 de junho de 2019, com o objetivo de tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. O novo parágrafo 12 do Art. 166 da CF reservou até 1% da RCL realizada no exercício anterior para as referidas emendas coletivas.

Outra inovação decorrente da EC nº 100/2019 foi o parágrafo 10 do Art. 165 da CF, porque previu expressamente o "o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade"(Brasil, 2019). O referido dispositivo tem capacidade de mudar radicalmente a noção do orçamento público no Brasil, porque, na interpretação de parte da doutrina, altera de autorizativa para impositiva a totalidade das programações da LOA.

Nesse sentido, manifestaram os Consultores de Orçamento do Senado Federal na Nota Técnica nº 42/2019:

> Como será visto adiante, um possível, mas não necessário, desdobramento da proposta é a mudança do modelo orçamentário brasileiro, que passaria de autorizativo para impositivo (se não totalmente, ao menos de parcela relevante, além das programações oriundas das emendas de bancada). Essa possibilidade, por si só, demonstra a relevância da matéria e deixa patente a necessidade de uma discussão aprofundada. (Costa *et al.*, 2019).

A definição da natureza do orçamento e as consequências práticas da EC nº 100/2019 decorrerão do desenvolvimento da doutrina e jurisprudência e do desenvolvimento de novos instrumentos legislativos, como registrou Harrison Leite (2026. p. 135).

Nessa esteira de disputa orçamentária, foram promulgadas no mesmo ano de 2019 as ECs nº 102, de 26 de setembro de 2019, que tratou de flexibilizar a regra

prevista no §10, do Art. 165; e nº 105, de 12 de dezembro de 2019, responsável pela instituição das modalidades de alocação das emendas impositivas por transferência com finalidade definida e transferência especial (essa última denominada popularmente de “Emendas Pix”).

De acordo com as Emendas Pix (emendas parlamentares impositivas cujo recurso público foi alocado nos estados, no DF ou nos municípios, mediante transferência especial), os recursos públicos seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, nos termos do Art. 166-A, §2°, I, da CF.

Especialistas em políticas públicas e orçamento alertaram, desde o início, uma série de riscos decorrentes da modalidade de transferência especial, notadamente a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, como transcrevem Rocha e Clève (2025, p. 147):

> Nos próximos tópicos, pretende-se abordar os três principais problemas político-jurídicos identificados por Humberto Nunes Alencar (2024) nas emendas ‘PIX’, que desafiam a intervenção do Poder Judiciário, pois subvertem a sistemática constitucional que busca garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, tais sejam: a acomodação política e eleitoral do orçamento, a transparência e a rastreabilidade do dinheiro público e a distorção da lógica técnica da formulação das políticas públicas, prejudicando a eficiência na aplicação dos gastos e violando o orçamento impositivo.

O aprofundamento da disputa orçamentária pelo poder alocativo de recursos prosseguiu com a promulgação da EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que elevou o percentual de 1,2% da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo para 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto.

Também foi a EC nº 126/2022 que definiu a divisão de que, dos 2% destinados às emendas parlamentares impositivas, 1,55% caberão às emendas de deputados e 0,45%, às de senadores. Embora não seja objeto deste trabalho, a previsão dos referidos percentuais tem gerado discussões relacionadas ao princípio da simetria nos demais entes.

O impacto da EC nº 126/2022 foi duplo: elevou o percentual total de emendas parlamentares impositivas, totalizando 3% do orçamento, sendo 2% de emendas individuais mais 1% de emendas coletivas das bancadas dos estados e do DF. Outro aspecto aparentemente inofensivo foi a alteração da base de cálculo do percentual das emendas.

Ao alterar a base da RCL do projeto encaminhado pelo Poder Executivo para a RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, a EC permite que o valor exato da cota de cada parlamentar seja conhecido antes da votação final da LOA, conferindo previsibilidade total ao processo alocativo.

Anteriormente, como o percentual incidia sobre a RCL prevista no projeto de lei enviado pelo Executivo, o governo tinha margem para manipular as estimativas de receita. Ao subestimar a arrecadação futura no projeto original, o Executivo conseguia reduzir, por tabela, o valor absoluto que seria destinado às emendas

parlamentares. Com a nova base (RCL realizada em ano anterior), o valor torna-se objetivo e imutável, baseado em dados contábeis já encerrados e verificados pelo Tesouro Nacional.

Nesse sentido, José Serra (1994, p. 56), ao discorrer sobre o orçamento no Brasil, manifestou a prática comum do Executivo em subestimar as receitas na lei orçamentária:

> Na verdade, o Congresso tem trabalhado com a conveniente hipótese de que o Executivo sempre subestima a previsão da arrecadação, mesmo quando este sinaliza ter superestimado a receita, como já ocorreu mais de uma vez.

Importa ressaltar que, neste tópico, não foram abordadas especificamente as emendas de relator por dois motivos: o primeiro deles foi a opção por um recorte constitucional da evolução histórica do instituto das emendas parlamentares ao orçamento. As emendas de relator não foram instituídas por meio de EC, diferentemente das emendas parlamentares impositivas antes mencionadas. As emendas de relator foram disciplinadas por regulamentação infralegal, notadamente pela Lei Federal nº 14.436, de 2 de julho de 2022, que alterou a LOA em caráter ordinário. O segundo motivo é que, no tópico seguinte, ao analisar-se as decisões do STF, as emendas de relator serão mais bem explicitadas, ao tratar do julgamento da ADPF nº 854.

Assim sendo, a evolução normativa das emendas parlamentares impositivas, iniciada com a EC nº 86/2015 e consolidada pelas sucessivas alterações empreendidas pelas ECs nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, demonstra uma progressiva transferência do poder alocativo de recursos públicos do Poder Executivo para o Poder Legislativo. Essa reconfiguração institucional não foi isenta de intencionalidades políticas e técnicas.

Essa transformação estrutural do arranjo orçamentário brasileiro gerou, simultaneamente, ganhos democráticos, na medida em que ampliava a participação do Legislativo no processo de alocação de recursos, e tensões constitucionais significativas, manifestadas em debates sobre a compatibilidade do modelo com a separação de poderes, o federalismo, o princípio republicano e a eficiência na formulação de políticas públicas.

As modalidades de execução das emendas, em particular as “Emendas Pix”, introduzidas pela EC nº 105/2019, que possibilitam transferências especiais diretas aos entes subnacionais, sem a exigência de convênios, amplificaram ainda mais essas preocupações, levantando questões graves acerca da transparência, da rastreabilidade e da responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos.

Foi precisamente nesse contexto de crescente judicialização da disputa orçamentária que o STF foi acionado para arbitrar os limites constitucionais das emendas impositivas, por meio da ADPF nº 854/DF e das ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697/DF, que resultariam em restruturações jurisprudenciais significativas e que serão o ponto de partida para o importante papel dos Tribunais de Contas no exercício de sua missão constitucional de controle externo das emendas parlamentares.

4 O JULGAMENTO DA ADPF Nº 854 E DAS ADIS Nº 7688, Nº 7695 E Nº 7697: A REESTRUTURAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS PELO STF

Como grande parte dos temas políticos são levados ao STF, seja pelo sistema jurídico adotado, seja pela configuração democrática atual, as diversas ECs que alteraram a lógica do orçamento público também tiveram sua constitucionalidade questionada no STF.

A primeira discussão do STF acerca das emendas parlamentares impositivas ocorreu no julgamento da ADI nº 6308/RR, proposta pelo Governador do estado de Roraima. A ação objetivava a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição Estadual que haviam instituído, naquele estado, emendas parlamentares impositivas por meio da EC nº 41/2014 e, portanto, anterior à criação do instituto no âmbito federal, que ocorreria apenas com a EC nº 86/2015.

No julgamento da ADI nº 6308/RR, o STF estabeleceu duas teses jurídicas fundamentais: (i) são inconstitucionais emendas parlamentares estaduais impositivas em lei orçamentária anteriores à vigência das ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, porque os estados federados não possuem competência autônoma para criar institutos de direito financeiro não previstos em âmbito nacional; (ii) a competência para legislar sobre direito financeiro é privativa da União, conforme Art. 24, §1°, da CF, que estabelece ser da União a prerrogativa de editar normas gerais sobre direito financeiro.

Além disso, a corte reafirmou que o processo legislativo das leis orçamentárias é de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, devendo prevalecer o princípio da simetria constitucional. Embora o objeto da ADI fosse a EC nº 41/2014, seu julgamento somente ocorreu em 6 de junho de 2020, quando já se encontravam vigentes a EC nº 86/2015 e as alterações promovidas no ano de 2019.

Essa decisão antecipou os fundamentos que posteriormente seriam desenvolvidos pelo STF nas ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697 – ações que discutiriam diretamente a constitucionalidade das emendas parlamentares impositivas federais e os seus limites frente aos princípios de separação de poderes, ao federalismo e à responsabilidade fiscal.

Antes da incursão efetiva no mérito da constitucionalidade das ECs na CF, o STF foi provocado a analisar a constitucionalidade de uma prática específica de execução orçamentária: o denominado “orçamento secreto”. A ADPF nº 854/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), objetivando a declaração de inconstitucionalidade da prática de execução orçamentária e financeira das emendas do relator na LOA (RP 9 – indicador de resultado primário). Também foram propostas e julgadas em conjunto as ADPFs nº 850 (autor: partido Cidadania), nº 851 (autor: Partido Socialista Brasileiro – PSB) e nº 1.014 (autor: Partido Verde).

O que foi popularmente denominado de orçamento secreto consistia na conduta de o Relator-Geral incluir emendas ao orçamento sem a indicação expressa do parlamentar requerente da despesa. Formalmente, a despesa era identificada apenas pela rubrica orçamentária “RP 9”. Além disso, também o destinatário da

despesa era desconhecido, porque as dotações eram vinculadas a finalidades genéricas. Somente no momento do empenho, às vésperas da liquidação e do pagamento, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas.

Conforme parecer prévio constante dos autos do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 14.922/2021-5 (Rel.: Ministro Walton Alencar Rodrigues), de 30 de junho de 2021, houve aumento de 523% na quantidade de emendas de relator e aumento de 379% no orçamento da União de 2021. Em números, em 2020, as emendas de relator totalizaram R$ 151,33 bilhões. O mesmo parecer do TCU concluiu que as emendas de relator comprometiam o regime de transparência ante a ausência de instrumentos de *accountability* sobre as emendas.

A questão central definida pelo STF no julgamento da ADPF nº 854 foi a necessidade incontornável de transparência total sobre a origem, o destino e a finalidade das emendas de relator, permitindo rastreabilidade e controle público das despesas e a consequente materialização dos valores democráticos. A propósito, cita-se parte do voto do eminente Ministro Gilmar Mendes:

> O princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações.

Em 11 de novembro de 2021, o STF deferiu medida cautelar especialmente para determinar transparência nas emendas de relator:

> (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos.

No julgamento de mérito, o STF declarou a inconstitucionalidade do uso indevido das emendas de relator:

> (a) julgo procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014, para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado 'esquema do orçamento secreto', consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União.

As emendas de relator, portanto, ficaram restritas à hipótese de correção de erros e omissões, nos termos do Art. 166, § 3º, III, alínea "a", da CF.

Dada a natureza estrutural e permanente da prática de emendas parlamentares, amplo objeto da discussão da ADPF, o processo teve seguimento com a finalidade de monitoramento e cumprimento do decidido pela corte, porém sob a relatoria do Ministro Flávio Dino. Paralelamente à ADPF nº 854, foram propostas três ADIs que questionam outros elementos do orçamento impositivo, sendo todas distribuídas, por dependência, ao Ministro Flávio Dino.

A ADI nº 7688, de autoria da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), objetivou a declaração de inconstitucionalidade das Emendas Pix (Art. 1º, inciso I, da EC nº 105/2019). Já a ADI nº 7695, de autoria da Procuradoria-Geral da República (PGR), também objetivou a declaração de inconstitucionalidade das emendas (Art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da CF). Por fim, a ADI nº 7697, de autoria do PSOL, com objeto mais amplo, objetivou a declaração de inconstitucionalidade de toda impositividade das emendas parlamentares na LOA (Art. 166, §§ 11 e 12, e, por arrastamento, Art. 165, §9º, inciso III e §10; Art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20; Art. 166-A, todos da CF).

A partir da tramitação dessas quatro ações de controle concentrado de constitucionalidade, empreendeu-se no STF, dada a amplitude dos institutos discutidos e do grande impacto político-institucional, um processo estrutural de diálogo interinstitucional entre os poderes da República, objetivando a adequação das emendas parlamentares impositivas aos princípios constitucionais da transparência, responsabilidade fiscal, devido processo orçamentário, moralidade, eficiência e separação dos poderes.

Desde então, foram proferidas diversas decisões judiciais, monocráticas e colegiadas, produzidos normais legais, com ênfase à Lei Complementar (LC) nº 210, de 25 de novembro de 2024, e inúmeros atos infralegais, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo TCU e pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, estes últimos serão objeto de estudo no tópico seguinte.

Em 19 de agosto de 2024, o plenário do STF referendou a medida liminar antes deferida para:

> 3) que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais ('emendas PIX') insiram na plataforma Transferegov.br, PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, tais como: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das 'emendas PIX' APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial; 4) que, doravante, as transferências especiais ('emendas PIX') na área da SAÚDE somente sejam efetivamente executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36; 5) que, doravante, a destinação de transferências especiais ('emendas PIX') tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos

> arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar; 6) que a CGU realize auditoria da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais ('emendas PIX'), em execução em 2024; 7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: a. a CGU realize auditoria de todos os repasses de 'emendas PIX' em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de 'emendas PIX' recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos; 8) que seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais ('emendas PIX') em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.

Embora pouco didático, é indispensável a transcrição de parte dos julgados, dado que agiram de forma bastante criativa quanto aos requisitos necessários à execução das emendas parlamentares.

Em 04 de dezembro de 2024, o plenário do STF deferiu medida cautelar nas três ADIs. Quanto às transferências especiais ("Emendas PIX" – RP 6), reiterou pela obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, a ser inserido no Tranferegov.br, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas. Ficou expresso que somente é possível liberar os recursos decorrentes de transferências especiais com a prévia aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal.

Além das medidas já deferidas no julgamento de 19 de agosto de 2024, ficou consignado, ainda:

> 9. Relembro decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482): '15. Assim sendo, DETERMINO que: ... III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: ... B) as ONGs e demais entidades do terceiro setor, informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos'. Destaco, também, o decidido pelo Plenário do STF, nos autos da ADI 7688 (e-doc. 49): '7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data ... b. as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de 'emendas PIX' recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos'. Reitero a determinação de cumprimento das referidas decisões, com a publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet. Sem tal publicação devidamente atestada, a execução das emendas permanece suspensa. A CGU deverá aferir o cumprimento da decisão, com a apresentação de Relatório, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, para novas deliberações desta Relatoria, sem prejuízo da imediata retomada da execução das emendas, uma vez atendida a condição constante no item 8 do Dispositivo, constatada pelo ordenador de despesas. Determino, ainda, o prosseguimento das auditorias, pela CGU, até atingir 100% das emendas parlamentares para ONGs e entidades do terceiro setor, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator no prazo de 15 (quinze) dias corridos; (...) 12. Em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite

> e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024.

Ademais, ficou estabelecido, ainda, que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, de modo que não poderia o Executivo privilegiar suas próprias dotações orçamentárias em desfavor das rubricas indicadas pelos parlamentares nas hipóteses de contingenciamento do orçamento.

No mesmo julgamento, consignou o STF que as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e nos anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo; ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº 200/2023 (novo arcabouço fiscal); ou do que a variação da RCL, o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI nº 7697 (que, como visto, objetiva a declaração de inconstitucionalidade de todo o orçamento impositivo).

Em 23 de outubro de 2025, o STF estendeu a todas as emendas parlamentares replicadas nas esferas estaduais, distrital e municipais os mesmos padrões de transparência, fiscalização e execução orçamentária aplicados às emendas parlamentares federais, notadamente quanto aos parâmetros balizadores fixados nas decisões estruturantes proferidas pela corte. Nesse cenário, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios foram chamados à importante missão de fiscalizar as emendas parlamentares estaduais e municipais.

No próximo tópico, trataremos do sistema de controle externo, que vem sendo desenvolvido com a finalidade de garantir transparência, rastreabilidade, eficiência e moralidade das emendas parlamentares, observadas as premissas constitucionais e a jurisprudência do STF.

5 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

A noção de orçamento público está intrinsecamente relacionada com a concretização de valores éticos, a ponderação de princípios constitucionais e o "balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados" (Torres, 2001, p. 283). A eficiência dos gastos públicos possui como ponto de partida a higidez na elaboração e na execução da lei orçamentária (Leite, 2026, p. 91).

A transformação orçamentária por que passamos desde a EC nº 86/2015 está criando uma figura ainda desconhecida para o sistema de governo. Há quem o defina como "presidencialismo congressual" (Binenbojm. 2025), "parlamentarismo financeiro" (Scaff. 2024) ou "parlamentarismo orçamentário" (Leite, 2026, p. 134), entre outros. Qualquer que seja a nomenclatura do novo sistema, uma consequência tem sido observada: o risco da ineficiência do gasto público e de eventuais desvios de finalidade, como bem sintetizado por Harrison Leite (2026, p. 134):

> Cada vez mais os parlamentares, individualmente ou em grupos, direcionam as despesas públicas, como se fossem ordenadores de despesas da sua emenda, sem a devida prestação de contas aos órgãos de controle, em desatenção às prioridades constitucionais. A preocupação é com suas emendas e não com todo o orçamento. O foco é sempre o aspecto eleitoral com fortalecimento do fisiologismo fiscal. O interesse público está sendo apropriado pelos parlamentares, por vezes para atendimento de interesses privados, o que enfraquece o planejamento das verdadeiras prioridades.

A nova estrutura orçamentária impõe grandes desafios aos órgãos de controle. Por um longo período, prevaleceu o entendimento de que a competência de fiscalização dos recursos decorrentes de transferências obrigatórias da União a estados, ao DF e a municípios seria dos órgãos de controle externo competentes para fiscalizar as receitas dos entes destinatários (Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios).

Em medida liminar, deferida nos autos da ADI nº 7688, em 19 de agosto de 2024, o STF definiu a competência do TCU para controle externo dos recursos objetos de transferências federais:

> 2) que as transferências especiais ('emendas PIX') sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Minº Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição.

Conforme visto, o STF definiu que o ciclo completo de fiscalização e de aprovação das emendas parlamentares é de responsabilidade do TCU, sem prejuízo da colaboração eventual dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

A propósito:

> [...] 6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de 'emendas PIX' - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas.

Nos autos da ADI nº 7697/DF, o TCU comunicou ao STF atuação por meio da Rede Integrar, em conjunto com Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, a fim de verificar a aplicação dos recursos provenientes de transferências especiais nos estados e municípios (ou entes subnacionais). A ação marcou a colaboração dos Tribunais de Contas na concretização dos mandamentos de fiscalização de um amplo volume de transferência de recursos.

Em 18 de fevereiro de 2025, o Ministro Flávio Dino determinou que fossem oficiados todos os Tribunais de Contas do Brasil, por intermédio da Associação dos

Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), para que apresentassem números referentes ao planejamento ou aos resultados do trabalho realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, por meio da Rede Integrar.

As emendas impositivas, em razão do princípio da simetria, se replicaram nas esferas estadual, distrital e municipal, de modo que os desafios enfrentados na fiscalização e das despesas decorrentes das emendas parlamentares federais se repetiram também nos demais entes federais.

Por esse motivo, nos autos da ADPF nº 854/DF, o STF determinou aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios a aplicação do modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares federais, *in verbis*:

> Notifiquem-se os Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, os Ministérios Públicos de Contas e as Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados-membros e do DF para que, no âmbito de suas respectivas competências constitucionais e legais, adotem as providências necessárias à fiscalização e promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026.

A atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das emendas parlamentares decorre da estrutura constitucional de 1988, que conferiu aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios a atividade do controle externo da Administração Pública, aí incluídas suas despesas e, por consequência, as emendas parlamentares.

A decisão proferida pelo STF, portanto, não criou a obrigação de fiscalização, porque esta decorre da CF, entretanto obrigou a adoção dos mesmos parâmetros do modelo de fiscalização já instituído em âmbito federal.

A execução do mandamento constitucional e da decisão do STF trouxe impactos relevantes aos órgãos de controle externo, porque, diversamente do ocorrido na esfera federal, em que o modelo de fiscalização foi paulatinamente implantado, pelo menos desde as primeiras decisões proferidas pela corte, no âmbito dos estados e municípios, entre a data de publicação da decisão e 1° de janeiro de 2026, transcorreram pouco mais de 60 dias.

A realidade das emendas parlamentares impositivas está posta e, até que se altere a Constituição da República (medida improvável) ou que o STF conclua o julgamento das diversas ações hoje submetidas a seu crivo, é missão dos Tribunais de Contas orientar e fiscalizar a execução das emendas para que cumpram os ditames da Administração Pública.

A propósito, é como bem pontuou o eminente Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), Inaldo da Paixão Santos Araújo, ao argumentar que, “apesar de as emendas serem consideradas uma distorção do nosso jogo democrático e republicano, a transparência, a rastreabilidade e os controles interno, externo e social efetivos podem ser o soro” (Carvalho).

5.1 A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CONTROLE PREVENTIVO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Como visto, as decisões do STF transferiram aos Tribunais de Contas a responsabilidade estratégica de garantir, concomitantemente, a efetividade das imposições judiciais e a compatibilidade material do modelo orçamentário com a ordem constitucional.

Nesse contexto, a atuação tradicional dos Tribunais de Contas, historicamente centrada no controle repressivo, tem cedido espaço a uma abordagem preventiva e concomitante, com ênfase menos no "já feito" e mais na prevenção e na orientação. Essa transformação institucional responde não apenas às exigências jurisprudenciais impostas pelo STF, particularmente por meio das decisões na ADPF nº 854/DF e ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697/DF, mas também às demandas crescentes de complexidade dos problemas sociais contemporâneos, que demandam uma atuação sinérgica entre fiscalização e orientação técnica

Ganha importância o chamado controle preventivo e concomitante, com foco menos no já feito e mais na prevenção (Filho, 2019), ou, como denominaram Nascimento e Silva (2019), um papel pedagógico e orientativo dos Tribunais de Contas:

> O papel pedagógico e informacional dos TC's não está previsto na Constituição Federal, mas sim em leis infraconstitucionais, leis orgânicas dos tribunais e em seus planos estratégicos. Essa atuação didática tem como proposta a ampliação da efetividade, com mais ênfase na orientação e menos na sanção, considerando que o consenso e as recomendações têm grande potencial de gerar mais resultados positivos do que as ações punitivas aplicadas por si só.

Essa transição foi eloquentemente sintetizada pelo vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa (IRB), Sebastião Helvécio Ramos de Castro, ao definir que a atuação dos Tribunais de Contas do futuro "não está no cão de guarda, mas no cão-guia".

Nesse contexto, as diversas associações que representam os sistemas de controle externo nacional exararam recomendações, com a finalidade de padronização dos procedimentos de fiscalização das emendas parlamentares pelos Tribunais de Contas.

A Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC)/Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM)/Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON)/Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)/Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) n° 01/2025 foi expressa no sentido de orientação dos gestores no cumprimento das medidas impostas pelo STF, *in verbis*:

> 1.2 Orientem e fiscalizem os gestores sob sua jurisdição e os beneficiários das emendas parlamentares acerca da obrigatoriedade de criação de conta bancária específica, por emenda, para recebimento dos recursos, bem como fazer a devida indicação no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a fim de coibir a utilização de contas intermediárias, bem como a realização de saques na "boca do caixa" e mecanismos similares que impeçam a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final, eliminando as antigas 'contas de passagem' usadas para transferências de recursos fundo a fundo, que dificultavam a identificação do destino das verbas.

A multiplicidade de decisões proferidas pelo STF na ADPF nº 854/DF e nas ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697/DF evidencia a necessidade de operacionalização das exigências constitucionais de transparência e rastreabilidade nas emendas parlamentares.

Nesse contexto, o papel orientativo e preventivo dos Tribunais de Contas revela-se instrumental para traduzir os mandamentos jurisprudenciais em diretrizes concretas, clarificando as obrigações impostas aos estados e municípios na execução desses recursos.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), por exemplo, editou a Instrução Normativa nº 05/2025, com a finalidade de concretizar os mandamentos constitucionais e legais, estabelecendo diretrizes, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo estadual e municipais, para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a prestação de contas das emendas parlamentares incluídas nas leis orçamentárias a partir do exercício de 2026.

Complementando essa atuação preventiva, o TCE/MG desenvolve atualmente um sofisticado sistema de monitoramento em tempo real das emendas parlamentares em todos os entes federados do estado de Minas Gerais. A situação do estado de Minas Gerais é emblemática, dado que é o estado com maior número de municípios do Brasil, o que aumenta o volume de dados e a complexidade da atividade de controle.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), por meio do recente Comunicado GP nº 15/2026, de 7 de abril de 2026, consolidou uma abordagem preventiva e orientadora ao enfrentar os achados de auditoria sobre a transparência, a rastreabilidade e a regularidade na execução de emendas parlamentares locais.

O comunicado estabelece diretrizes administrativas que permeiam todo o ciclo das emendas: desde o planejamento prévio adequado com definição precisa de objetos e cronogramas, passando pela segregação contábil e rastreabilidade plena dos recursos, até mecanismos de integridade e prevenção de conflitos de interesse, particularmente nas parcerias com o Terceiro Setor, área comum de aplicação das emendas parlamentares na seara municipal.

As diretrizes quanto à publicidade integral em meio eletrônico, com identificação do parlamentar autor, do objeto, do valor e do *status* de execução em tempo real, materializam o direito de acesso à informação e à rastreabilidade ponta a ponta, e atuam não para obstar a vontade legislativa, mas para orientar sua implementação dentro dos marcos constitucionais de moralidade, publicidade e efetividade dos recursos públicos.

Garantir acesso público e tempestivo às informações relativas às emendas vai

exigir aperfeiçoamento constante dos portais de transparência dos entes, muitos deles com fragilidades ainda na divulgação de dados básicos anteriores às emendas parlamentares.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução histórica das emendas parlamentares impositivas revela um processo de progressiva reconfiguração do arranjo orçamentário brasileiro, marcado por tensões estruturais entre os Poderes Legislativo e Executivo.

O ponto de inflexão ocorreu com a EC nº 86/2015, que introduziu o instituto das emendas individuais impositivas no limite de 1,2% da receita corrente líquida. As sucessivas alterações empreendidas pelas ECs nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 não apenas ampliaram os percentuais destinados às emendas, como também introduziram inovações técnicas significativas, a exemplo da alteração da base de cálculo pela EC nº 126/2022, que conferiu previsibilidade total ao processo alocativo e eliminou a margem de manobra do Executivo.

O denominado orçamento secreto (emendas de relator) e as Emendas Pix (transferências especiais) forçaram o debate acerca da imperatividade do orçamento, das emendas ou de todas as previsões da LOA (o que permanece em discussão tanto no STF quanto na doutrina).

Essa trajetória normativa, embora produza ganhos democráticos inegáveis ao expandir a participação legislativa, gerou tensões constitucionais profundas relacionadas à separação de poderes, ao federalismo, ao princípio republicano e à eficiência do gasto público.

A atuação dos Tribunais de Contas na operacionalização das decisões do STF representa o terceiro pilar essencial desta pesquisa, demonstrando como mandamentos constitucionais e jurisprudenciais se traduzem em práticas concretas de *accountability*. Convocados reiteradamente pelo STF, os Tribunais de Contas responderam por meio de atuação que privilegia orientação técnica, consenso e recomendações.

Os Tribunais de Contas possuem papel importante no amadurecimento das emendas parlamentares impositivas, porque a sua atuação permitirá compreender, com o tempo, a viabilidade ou não do instituto tão complexo e rodeado de problemas históricos.

A permanência das emendas parlamentares dependerá do fortalecimento da democracia por meio da informação. Ao assegurarem que cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de imprensa tenham acesso estruturado a informações sobre alocações orçamentárias, os Tribunais de Contas operacionalizam o princípio democrático.

Cabe lembrar que a constitucionalidade da natureza impositiva das emendas permanece sob crivo da judicialização. Enquanto o STF não julgar o mérito definitivo da ADI nº 7697/DF, que questiona a constitucionalidade integral das emendas impositivas, permanecerá a incerteza jurídica estrutural.

Portanto, o objeto deste estudo permanece em debate. Embora as emendas

impositivas representem distorção dos princípios republicanos e federativos, “a transparência, a rastreabilidade e os controles efetivos podem ser o soro” (Araújo, 2026), incumbindo aos Tribunais de Contas a delicada tarefa de exercer fiscalização rigorosa sem paralisar a execução de políticas públicas essenciais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON -AMPCON-CNPGC N° 01/2025**. Disponível em: https://atricon^{o}org.br/notas-recomendatoria-conjuntas/. Acesso em: 11 abr. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. Do hiperpresidencialismo ao presidencialismo congressual. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/artigos/coluna/2025/02/do-hiperpresidencialismo-ao-presidencialismo-congressual.ghtml. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.048/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 14 de maio de 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**, 22 de agosto de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.308/RR**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 6 de julho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.688/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 19 de dezembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.695/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 19 de dezembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.697/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 19 de dezembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 854/DF**. Relator: Ministra Rosa Weber e Ministro Flávio Dino, 19 de dezembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU 14.922/2021-5**. Relator: Ministro Rel. Minº Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 30 de junho de 2021.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. O que a decisão sobre as emendas pix tem a ver com os Tribunais de Contas dos estados, do distrito federal e dos municípios? Disponível em: https://irbcontas.org.br/artigos/o-que-a-decisao-sobre-as-emendas-pix-tem-a-ver-com-os-tribunais-de-contas-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios/. Acesso em: 8 abr. 2026.

CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de. **O futuro dos Tribunais de Contas não está no cão de guarda, mas no cão-guia**. Disponível em https://irbcontas.org.br/o-futuro-dos-tribunais-de-contas-nao-esta-no-cao-de-guarda-mas-no-cao-guia/. Acesso em: 11 abr. 2026.

DEUS, Fernando Barroso de. sobre a incompatibilidade do orçamento impositivo com o sistema presidencialista e o direito financeiro brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 153, p. 94, 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. 2023. 394 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2023.

FILHO, João Antonio da Silva. **Ação preventiva nos Tribunais de Contas**. Disponível em: https://atricon°org.br/acao-preventiva-nos-tribunais-de-contas/. Acesso em: 11 abr. 2026.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 15. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

NASCIMENTO, Jaqueline Gonçalves, e SILVA, Nara Rodrigues. **O Papel Pedagógico/Orientativo dos Tribunais de Contas**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/199018/O%20Papel%20Pedag%C3%B3gico%20e%20Orientativo%20dos%20Tribunais%20de%20Contas/21be46ca-a46b-4d88-8cb5-0f00d8076f2b. Acesso em: 11 abr. 2026.

SCAFF, Fernando Facury. Está em vigor o parlamentarismo financeiro no Brasil. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 05 de nov. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-nov-05/esta-em-vigor-o-parlamentarismo-financeiro-no-brasil/#:~:text=Antes%2C%20com%20o%20financiamento%20privado,Brasil%2C%20a%20do%20Parlamentarismo%20Financeiro. Acesso em: 8 abr. 2026.

SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Nota Técnica 42/2019**. PEC 34/2019, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/pec-34-2019-que-201caltera-os-arts.-165-e-166-da-constituicao-federal-para-tornar-obrigatoria-a-execucao-da-programacao-orcamentaria-que-especifica201d/view. Acesso em: 7 abr. 2026.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil**: as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Instrução Normativa nº 05/2025**. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628525. Acesso em: 11 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **COMUNICADO GP Nº 15/2026**. Emendas parlamentares locais – providências para aprimoramento da governança, do planejamento, da execução, da rastreabilidade e da transparência. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/emendas-parlamentares-locais-providencias-para-aprimoramento-governanca . Acesso em: 12 abr. 2026.

TESTONI, Sheila Testoni da.; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A Constitucionalidade das Emendas Pix: Análise da delimitação dos Papéis do Executivo e Legislativo na Execução Orçamentária. **REVISTA ESMAT**, [*S. l.*], v. 17, nº 31, p. 141–162, 2025. DOI: 10.29327/270098.17.31-7. Disponível em: https://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/769. Acesso em: 7 abr. 2026.

TOLLINI, Hélio M.; BIJOS, Paulo. **Por um novo modelo de emendas ao orçamento**. Estudo Técnico, nº 22/2021, dez. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**. Teoria dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E O CONTROLE EXTERNO: A EXPERTISE DO TCE/MS

EARLY CHILDHOOD PUBLIC POLICIES AND EXTERNAL CONTROL: THE EXPERTISE OF THE TCE/MS

Sandra Rose Rodrigues Cruz[1]
Célio Lima de Oliveira[2]
Eduardo dos Santos Dionizio[3]
Alexsandra Barbosa Oliveira[4]
Flávia Pierin Freitas Buchara[5]

Resumo: Este artigo analisa a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) na indução e na fiscalização de políticas públicas para a Primeira Infância. Por meio de um estudo de caso qualitativo, examina-se a *expertise* do órgão sob a ótica do controle externo contemporâneo. A pesquisa destaca ações como a criação do Comitê da Primeira Infância, o uso do ciclo PDCA, a

1 Mestre em Educação, Mestranda em Administração Pública, Pós-graduada em Coordenação Pedagógica, Pós-graduada em Tecnologias Digitais aplicadas à Educação, Pós-Graduanda em Gestão de Cidades, graduanda em Gestão Pública, Pedagoga, professora concursada da educação básica, Assessora Executiva no TCE/MS e membro do Comitê da Primeira Infância do TCE/MS.

2 Graduação em Ciências Contábeis e Direito; Pós-graduado em Direito Privado; Auditoria, Perícia e Controladoria; Pós-Graduado em Advocacia Tributária. Atuou também como Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria Geral da União e Auditor Fiscal de Tributos Estaduais na Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Ministrou aulas nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Possui experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis. Conselheiro Substituto do TCE/MS e Coordenador do Comitê da Primeira Infância do TCE/MS.

3 Graduado em Direito e Pedagogia; Advogado-OAB/MS; Professor; Conferencista e Palestrante; Especialista em Direito Processual Civil, em Direito do Estado com ênfase em Controle Externo e em Gestão Escolar; Membro Titular do Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul-IDAMS; Diretor da Secretaria de Serviços Processuais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e membro do Comitê da Primeira Infância do TCE/MS.

4 Jornalista, com especialização em Imagem e Som pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e Branding Aplicado pela Agência Laje - Rio de Janeiro. Atualmente está cursando: Rhetoric: The Art of Persuasive Writing and
Public Speaking pela HarvardX- Edx. É chefe da Secretaria de Comunicação Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS.

5 Graduação em Ciências Contábeis - Universidade Católica Dom Bosco –UCDB (2007), Master in Business Administration (MBA) em Controladoria e Gestão Tributária –INPET (2010) Pós- graduação em Direito Tributário – Anhanguera/LFG (2011), Master in Business Administration (MBA) em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria – FGV (2017); Chefe da Coordenadoria de Planejamento do Controle Externo e Auditora Estadual de Controle Externo do TCE/MS e membro do Comitê da Primeira Infância do TCE/MS.

articulação para os Planos Municipais (PMPI) e a sua inserção no ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA), além dos processos de auditoria. Os resultados evidenciam que a transição de um modelo puramente punitivo para um controle dialógico e preventivo garantiu maior efetividade na proteção dos direitos das crianças (0 a 6 anos), consolidando o TCE/MS como referência no tema.

Palavras-chave: primeira infância; controle externo; TCE/MS; políticas públicas; auditoria operacional.

Abstract: This paper analyzes the role of the Court of Accounts of the State of Mato Grosso do Sul (TCE/MS) in inducing and overseeing public policies for Early Childhood. Through a qualitative case study, it examines the institution's expertise from the perspective of contemporary external oversight. The research highlights actions such as the creation of the Early Childhood Committee, the use of the PDCA cycle, the articulation for Municipal Early Childhood Plans (PMPI) and their inclusion in the budgetary cycle (PPA, LDO, LOA), alongside various auditing processes. The results demonstrate that transitioning from a purely punitive model to a dialogical and preventive oversight has ensured greater effectiveness in protecting the rights of children (0 to 6 years old), consolidating the TCE/MS as a reference in this field.

Keywords: early childhood; external control; TCE/MS; public policies; operational audit.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 227, estabeleceu a doutrina da proteção integral, priorizando os direitos da criança e do adolescente. Em consonância com esse mandamento constitucional, adveio o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que reforçou a necessidade de atenção especial aos primeiros seis anos de vida, período crucial para os desenvolvimentos cognitivo, motor e socioemocional da pessoa humana. Nesse cenário, no exercício de suas funções pedagógica e de indutor de boas práticas e da efetividade das políticas públicas, os Tribunais de Contas assumem papel crucial junto aos seus jurisdicionados, ou seja, viabilizar meios para que as crianças de 0 a 6 anos sejam, de fato, prioridade.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) tem se destacado na vanguarda dessa transformação. Com uma postura proativa, a Corte de Contas sul-mato-grossense instituiu, por meio de ato normativo, o "Programa Integrado para a Garantia dos Direitos da Primeira Infância", em que estabeleceu uma série de diretrizes com a finalidade de apoiar os municípios no planejamento e na execução de políticas públicas para a primeira infância. O presente trabalho tem por objetivo apresentar a experiência exitosa do TCE/MS no exercício do controle externo da política pública da primeira infância, em que atuou efetivamente desde o ano de 2023 no planejamento, na execução e na auditoria sobre o programa. O estudo justifica-se pela necessidade de disseminar boas práticas no âmbito do controle externo, atendendo aos requisitos do X Congresso Internacional de Controle de Políticas Públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas encontra respaldo no Art. 70 da Constituição Federal, que prevê a fiscalização sob os aspectos

da legalidade, legitimidade e economicidade. Segundo a literatura especializada em controle externo, a legitimidade avança sobre a análise de resultados (avaliação de impacto e efetividade).

O Marco Legal da Primeira Infância exige a formulação de políticas intersetoriais. Heckman (2006), vencedor do Prêmio Nobel de Economia, demonstra que o investimento na primeira infância possui a maior taxa de retorno para a sociedade, reduzindo desigualdades e custos futuros com segurança e saúde. O controle externo, alinhado a essas evidências, passa a exigir dos gestores a institucionalização do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) e sua respectiva dotação orçamentária, garantindo que a política de Estado supere a volatilidade dos mandatos políticos.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, utilizando o método de estudo de caso (Yin, 2015). O objeto de análise é o modelo de atuação do TCE/MS na política de Primeira Infância. Para tanto, utilizou-se a pesquisa documental e bibliográfica, analisando normativas, relatórios de auditorias operacionais, cartilhas de orientação (manuais do TCE/MS) e resoluções publicadas pela corte, além de literatura acadêmica referente à governança pública.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para compreender a *expertise* do TCE/MS, a análise dos resultados foi dividida nas etapas do ciclo de atuação do tribunal, desde a governança interna até a fiscalização *in loco*.

4.1 A CRIAÇÃO DO COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TCE/MS

O engajamento do TCE/MS com a pauta teve início por meio da reestruturação de sua governança interna. Nesse contexto, a criação do Comitê da Primeira Infância representou um marco institucional, evidenciando a priorização do tema pela alta gestão da Corte de Contas. O colegiado atua como um núcleo estratégico de inteligência e articulação, encarregado de formular diretrizes, alinhar tecnicamente o corpo de auditores e estabelecer metas institucionais para a indução de políticas públicas voltadas às crianças.

Sob o amparo normativo da Resolução TCE/MS nº 185, de 19 de abril de 2023, foram instituídas 12 diretrizes norteadoras para a atuação do comitê, estruturadas em cinco dimensões fundamentais: mobilização, comunicação, fiscalização, capacitação e boas práticas. Do ponto de vista metodológico, a gestão e a implementação dessas ações fundamentaram-se na aplicação da ferramenta de qualidade ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act).

O primeiro ano de operação (2023) foi dedicado prioritariamente ao eixo da mobilização, engajando de forma simultânea o público interno (auditores, procuradores e conselheiros) e o público externo, como prefeitos, vereadores e demais autoridades locais. Visando ao aprimoramento do planejamento de políticas públicas, os esforços do comitê em 2024 concentraram-se em fomentar a elaboração dos Planos Municipais da Primeira Infância (PMPIs) por parte dos entes jurisdicionados. O impacto dessa intervenção foi substancial: partindo de um diagnóstico inicial, no qual apenas dois dos 79 municípios sul-mato-grossenses possuíam o plano, o estado alcançou, em 2026, a totalidade de seus municípios com PMPIs aprovados pelo Poder Legislativo.

Superada a etapa de planejamento setorial, o desafio subsequente consistiu em induzir as administrações locais a internalizarem as metas e os objetivos dos PMPIs em seus instrumentos de planejamento orçamentário, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para tanto, ao longo do ano de 2025, o comitê direcionou suas atividades à capacitação técnica dos municípios, fornecendo o conhecimento necessário para a promoção dos devidos ajustes em suas peças orçamentárias.

A fase programada para 2026 visa à estruturação de uma rede de monitoramento das ações em âmbito municipal, o que envolve a criação e o fomento de Comitês de Monitoramento e Avaliação. Esses colegiados devem integrar representantes do Poder Executivo municipal, dos sistemas de controle interno, do Ministério Público e da Defensoria Pública estaduais, além de instituições que atuam na proteção da primeira infância.

Paralelamente como mecanismo de controle, o TCE/MS programou auditorias operacionais destinadas a verificar a conformidade técnica entre as ações propostas nos PMPIs e aquelas efetivamente consignadas nos PPAs. Como desdobramento dessa fiscalização, o tribunal fornecerá evidências técnicas para orientar os gestores quanto à necessidade de ajustes nos orçamentos locais. Por fim, o cronograma 2026 prevê ainda a realização de eventos para a difusão de boas práticas na implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância entre os municípios sul-mato-grossenses.

4.2 A MOBILIZAÇÃO INTERNA E EXTERNA

Uma política pública eficiente requer engajamento. Internamente, o TCE/MS promoveu a capacitação contínua de seus auditores de controle externo, alterando a cultura organizacional para focar em indicadores sociais de saúde, educação e assistência social. Externamente, a mobilização ocorreu por meio de um controle dialógico: o tribunal realizou seminários, firmou Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) e criou pactos com os prefeitos e as Câmaras Municipais. A premissa adotada foi a de orientar antes de punir, conscientizando os jurisdicionados sobre a obrigação legal e moral de priorizar a infância.

Para que o Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância se tornasse um *case* de sucesso e uma política de Estado efetiva, o TCE/MS compreendeu que precisaria realizar um movimento duplo: era necessário

preparar a sua própria “casa” (mobilização interna) antes de orientar os municípios (mobilização externa). A consolidação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância representou um divisor de águas na atuação do TCE/MS. Para garantir que o Art. 227 da Constituição Federal, que trata da prioridade absoluta às crianças, fosse materializado nas políticas públicas dos 79 municípios, a corte promoveu uma intensa estratégia de mobilização dividida em dois eixos fundamentais: a adequação interna de seus servidores e a articulação externa com seus jurisdicionados.

4.2.1 A mobilização interna: mudança de cultura e capacitação dos servidores

Antes de cobrar os prefeitos, o TCE/MS precisou rever trajetórias. Historicamente, os Tribunais de Contas focavam estritamente na legalidade dos gastos públicos. O foco na Primeira Infância exigiu uma mudança de paradigma na própria cultura organizacional da instituição. O primeiro passo foi sensibilizar os servidores, auditores de controle externo e conselheiros a técnicos e analistas sobre o impacto socioeconômico de investir nos primeiros anos de vida, desenvolvendo a conscientização e o engajamento frente ao desafio de alinhar entendimentos sobre o papel do Tribunal de Contas como indutor de política pública, corresponsável por garantir o futuro do desenvolvimento humano no Estado.

Foram desenvolvidas campanhas internas esclarecedoras, para que, sem perder a essência constitucional de fiscalizar os gastos públicos, participasse como protagonista do processo de indução de política pública e passasse a integrar em suas análises a compreensão da transversalidade da primeira infância. Os servidores foram mobilizados a desenvolver matrizes de fiscalização inovadoras e painéis de controle (*dashboards*) focados em indicadores da infância. A equipe técnica foi instigada a criar meios para avaliar não apenas o quanto se gasta, mas a qualidade e a efetividade desse gasto.

4.2.2 A mobilização externa: pactuação e indução junto aos jurisdicionados

Com a equipe interna alinhada, o TCE/MS partiu para a mobilização de seus jurisdicionados, as prefeituras e câmaras municipais. A estratégia foi pautada pela lógica do “controle dialógico”, substituindo a ameaça de punição imediata pelo convite à construção conjunta. O tribunal liderou grandes encontros e seminários no âmbito estadual, com participação de diferentes segmentos da sociedade, autoridades dos poderes constituídos, e recebeu Tribunais de Contas de diferentes regiões do Brasil para conhecer o processo que se estabelecia no estado de Mato Grosso do Sul pela garantia dos direitos da primeira infância, convidando prefeitos, secretários municipais e vereadores para assinar compromissos públicos – o Pacto pela Primeira Infância. Essa movimentação colocou o tema no centro do debate político dos municípios, garantindo o engajamento da alta gestão.

O TCE/MS mobilizou os gestores municipais por meio da oferta de suporte técnico, atuando de forma orientativa, preventiva e pedagógica, com uma visão

contemporânea sobre as reais demandas da sociedade. Foram disponibilizados manuais, cartilhas e modelos orientativos para a elaboração dos PMPIs. O tribunal transcendeu do caráter eminentemente fiscalizatório para atuar lado a lado com os técnicos municipais, destravando dúvidas orçamentárias e legais. Ao orientar os jurisdicionados, o TCE/MS exigiu que os prefeitos replicassem a mobilização em seus próprios municípios, estimulou a criação de comitês intersetoriais locais e a interação governamental entre as secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, para que trabalhassem juntas e em parceria com o Conselho Tutelar e o CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente).

A força do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE/MS reside exatamente nessa simetria de esforços. Ao mobilizar intensamente seus servidores, o tribunal construiu autoridade técnica e empatia institucional. Com essa bagagem, conseguiu mobilizar os jurisdicionados não pelo caráter fiscalizatório da rejeição de contas, mas pelo convencimento técnico de que investir na primeira infância é a política pública mais eficiente, justa e transformadora que um gestor pode realizar.

4.3 O PDCA NO PLANEJAMENTO

Para alcançar os resultados esperados como indutor de boas práticas em matéria de políticas públicas, especialmente para a primeira infância, o TCE/MS tomou como base a metodologia de gestão fundamentada no ciclo PDCA, ou seja, *Plan* (Planejar), *Do* (Fazer), *Check* (Verificar) e *Act* (Agir), levando em consideração que, se a premissa fundamental é alcançar os melhores resultados, é imperioso estabelecer um bom planejamento, aplicando mecanismos para identificar problemas, testar soluções, padronizar resultados e controlar a qualidade.

Uma das primeiras medidas adotadas foi estabelecer um ponto de partida com base em um diagnóstico que nos permitisse identificar o grau de evolução dos municípios sul-mato-grossenses no que diz respeito a inciativas de políticas públicas para a primeira infância. Para tanto, no ano de 2023, instaurou-se a realização de uma auditoria operacional sobre os instrumentos de planejamento orçamentários, especialmente sobre o PPA dos 79 municípios do estado. O relatório de auditoria demonstrou um quadro um tanto quanto delicado, com quase total ausência de previsibilidade de investimentos nessa política pública tão essencial, o que exigiu da Corte de Contas aprofundar estudos para o estabelecimento de um plano de ação voltado a induzir os chefes do Poder Executivo a efetivamente darem prioridade às crianças de 0 a 6 anos de vida. A quase total ausência de planejamento pelos municípios foi considerada pelo TCE/MS como relevante fragilidade, haja vista que, sem previsão orçamentária, impossível materializar qualquer ação governamental em prol da primeira infância.

Conforme já mencionado no presente estudo, ainda em 2023, iniciou-se ampla campanha de sensibilização voltada ao efetivo engajamento de todos os agentes públicos e a sociedade em torno do mesmo objetivo, ou seja: dar absoluta prioridade à criança, ao jovem e ao adolescente, nos termos em que dispõem a Constituição

Federal (1988), o Marco Legal pela Primeira Infância (Lei nº 13.257/2026), o Pacto Nacional pela Primeira Infância – do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – e a Resolução TCE/MS nº 185/2023. Com base na Resolução nº 185, o passo seguinte foi a constituição do Comitê Interno da Primeira Infância do TCE/MS, que, entre as atribuições, competiu-lhe planejar as necessárias ações para implementar mecanismos de apoio e controle sobre as políticas públicas para as crianças de 0 a 6 anos nos municípios de todo o estado.

Em 2023, conforme levantamento realizado pelo TCE/MS nos 79 municípios do estado, somente um tinha o PMPI na forma de lei e em execução. Esse dado foi de extrema relevância, pois indicava que, necessariamente, o tribunal deveria atuar energicamente para transformar definitivamente essa triste realidade. Fato é que, sem um plano estabelecido, dificilmente seria possível materializar essa política pública tão essencial. Nesse ponto inicia-se a primeira etapa do ciclo do PDCA, ou seja, trabalhar fortemente na construção do planejamento. Após intensa mobilização junto aos prefeitos e secretários municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, foram constituídas as Comissões de Elaboração do PMPI, documento que deve retratar, por meio da escuta da comunidade, inclusive das crianças, dos Conselhos Municipais e do poder público, o necessário diagnóstico pautado na realidade local.

Em continuidade ao trabalho realizado pelas comissões de elaboração do PMPI e, após a oitiva do CMDCA e do chefe do Poder Executivo, o passo seguinte foi mobilizar as Câmaras Municipais para que a proposta de PMPI fosse transformada em lei. Esse trabalho realizado pelo Comitê do TCE/MS foi tão efetivo que chegamos em 2026 com 100% dos municípios com seu planos aprovados pelo Poder Legislativo. Isso significa que, no estado de Mato Grosso do Sul, os 79 PMPIs são leis.

Mesmo diante da aprovação dos PMPIs, a fase de planejamento exige outras medidas necessárias ao alcance dos resultados esperados no plano. O desafio no ano de 2025 foi acompanhar a elaboração dos PPAs, a fim de verificar se, nesse instrumento de planejamento orçamentário, estão contempladas as políticas públicas para a Primeira Infância estabelecidas no PMPI. Para tanto, o TCE/MS disponibilizou um modelo de ato normativo para a constituição do Comitês de Monitoramento e Avaliação do PMPI. O papel fundamental desses comitês é efetivamente atuar na execução da política pública (segunda etapa do PDCA), assegurando o fiel cumprimento do planejamento.

A partir do diagnóstico estabelecido no PMPI e a efetiva previsão no PPA 2026-2029, é necessário assegurar que nas LDOs e nas LOAs, elaboradas à luz do PPA, os objetivos traçados sejam fielmente executados, e daí surge a importante tarefa de controlar a execução da política pública (terceira etapa do PDCA). O controle da execução dos orçamentos é ponto fundamental para a efetividade do programa inaugurado pelo TCE/MS em 2023. Nesse sentido, a Corte de Contas continua fazendo permanente contato com os municípios, especialmente com os Comitês de Monitoramento e as unidades de Controle Interno. A efetiva atuação desses órgãos é indispensável para, em tempo, diagnosticar possíveis desvios e propor as devidas correções (quarta etapa do PDCA).

Sem descurar de seu dever constitucional, qual seja, a fiscalização na aplicação dos recursos públicos, o TCE/MS manterá controle permanente de forma concomitante e posterior, atuará fortemente no acompanhamento e no monitoramento da execução da política pública para a primeira infância e, diante de eventual inconformidade não solucionada, obedecido o devido processo legal, aplicará as sanções cabíveis aos responsáveis. Diante disso, o TCE/MS cumpre fielmente sua missão de indutor, contribuindo efetivamente para o aprimoramento do planejamento, da execução e do controle da execução de políticas públicas. Os resultados obtidos até o momento nos dão a certeza de que estamos no caminho certo. Acreditamos que Planejar, Fazer, Checar (Verificar) e Agir não se constituem em mera formalidade, mas sim em metodologia fundamental para o alcance dos melhores resultados na ação governamental.

4.4 O PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PMPI

O PMPI é o principal instrumento de consubstanciação das políticas locais. O TCE/MS atuou fortemente na indução de sua elaboração. A Corte de Contas não apenas cobrou a existência do documento, mas avaliou o seu processo de construção, exigindo que o planejamento fosse multisetorial, com participação do CMDCA, da sociedade civil, e, em especial, com escuta das crianças, e fundamentado em diagnósticos locais reais.

O PMPI deixa de ser apenas uma formalidade burocrática para se tornar o marco legal e orçamentário que direciona as ações para crianças de 0 a 6 anos. É ele que garante que a prioridade absoluta, prevista no Art. 227 da Constituição Federal, saia do papel e chegue à ponta. Ao auditar não apenas a existência do documento, mas como ele foi elaborado, a Corte de Contas evita a criação de "planos de gaveta", aqueles documentos genéricos, muitas vezes copiados de outros municípios, que não geram impacto real. O TCE/MS, por meio do Comitê da Primeira Infância, estabeleceu três pilares essenciais na construção do plano: a visão multisetorial, a participação social e o diagnóstico baseado em evidências.

O desenvolvimento na primeira infância é integral. Não se resolve apenas garantindo vagas em creches (Educação) ou vacinação (Saúde); exige a articulação intersetorial profunda dessas áreas com a Assistência Social, a Cultura, o Urbanismo e os Direitos Humanos. A obrigatoriedade de envolver o CMDCA e a sociedade civil, com atenção especial à escuta especializada das crianças, confere legitimidade democrática ao plano. Além disso, garante que as metas estabelecidas se tornem políticas de Estado, e não apenas de uma gestão temporária, blindando o plano contra descontinuidades políticas.

A exigência de diagnósticos locais reais obriga a gestão municipal a olhar para os seus próprios dados, quais sejam, déficit de vagas, taxas de mortalidade infantil, índices de vulnerabilidade, mapeamento de áreas de risco. Isso impede a formulação de metas inatingíveis ou desconectadas da realidade local. Essa postura tem consolidado o TCE/MS como uma referência no uso do controle externo,

para garantir que as prefeituras façam o dever de casa com excelência técnica e compromisso social. A partir da premissa de que o TCE/MS assumiu uma postura indutora e pedagógica, o trabalho do Comitê da Primeira Infância representou um marco na governança pública municipal. O desafio era monumental: orientar, capacitar e monitorar as Comissões de Elaboração do PMPI nos 79 municípios sul-mato-grossenses, garantindo padronização metodológica, sem perder de vista as particularidades locais. Esse processo de planejamento e orientação ocorreu por meio de uma trilha estruturada em etapas claras, transformando o controle externo em parceiro técnico de alto nível para as prefeituras.

O primeiro passo do Comitê da Primeira Infância do TCE/MS foi o chamamento aos chefes do Poder Executivo municipal. A corte não apenas recomendou, mas cobrou a formalização (via decreto ou portaria) das Comissões Municipais de Elaboração do PMPI em cada um dos 79 municípios. O TCE/MS exigiu que essas comissões não fossem formadas por uma única secretaria, mas compostas, obrigatoriamente, por representantes da Saúde, Educação, Assistência Social, além de membros da sociedade civil, do Poder Legislativo e do CMDCA.

Com as comissões formadas, o Comitê do TCE/MS iniciou uma fase intensa de nivelamento de conhecimento, adotando o chamado “controle dialógico” ou pedagógico. Foram realizados encontros presenciais, à distância e *on-line*, para capacitar os membros das 79 comissões de elaboração do PMPI em 2024. O TCE/MS forneceu instrumentais técnicos, modelos de cronogramas e cartilhas orientativas que traduziam a legislação e as diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância em passos práticos para a elaboração do plano. Para evitar que os 79 municípios entregassem documentos genéricos, o Comitê do TCE/MS foi incisivo na orientação sobre a fase de diagnóstico. As comissões foram instruídas a levantar dados primários e secundários, como taxas de mortalidade infantil, déficit de vagas em creches, índices de desnutrição, vulnerabilidade socioeconômica, entre outros, constituindo um documento diagnóstico revelador sobre a realidade particular e singular de cada município, ajudando os municípios a enxergarem seus próprios gargalos com maior clareza.

O planejamento exigido pelo TCE/MS deixava claro que um PMPI construído a portas fechadas seria considerado metodologicamente falho e persistentemente orientou sobre a importância de o controle social atuar no processo de diagnóstico e elaboração de uma política pública complexa: a primeira infância. O Comitê da Primeira Infância do TCE/MS orientou as 79 comissões a realizarem audiências e consultas públicas com a comunidade, incluindo a escuta de crianças dentro de metodologias adequadas, famílias e especialistas locais. O processo foi desenhado para que o CMDCA fosse um parceiro ativo em todas as etapas, culminando na aprovação do texto-base pelo conselho antes de seu envio ao Poder Legislativo municipal.

Diferente da auditoria tradicional, que pune o erro no final do ciclo, o Comitê da Primeira Infância do TCE/MS estabeleceu canais de comunicação contínua com as 79 comissões, por meio de ferramentas digitais de aplicativos de mensagens, integrando os membros do comitê e os membros da Comissão de Elaboração do PMPI, simultaneamente, nos 79 municípios do estado de Mato Grosso do Sul. O

tribunal monitorou os prazos de cada fase do processo de elaboração, implantação e implementação da política pública da primeira infância nos municípios, desde a institucionalização, o diagnóstico, a elaboração, a aprovação e o envio à Câmara Municipal, ao monitoramento e à avaliação do PMPI. Quando havia atraso ou deficiência técnica, o Comitê da Primeira Infância do TCE/MS atuava com diligências orientativas, garantindo que o plano chegasse ao formato de Projeto de Lei com a robustez orçamentária e técnica necessária.

Essa atuação coordenada do Comitê da Primeira Infância do TCE/MS garantiu que os 79 municípios do estado não apenas cumprissem uma exigência legal, mas internalizassem a cultura do planejamento intersetorial. O processo transformou as comissões locais em núcleos de inteligência voltados para a primeira infância, assegurando que o orçamento público fosse direcionado para onde há maior retorno social: o desenvolvimento nos primeiros anos de vida.

4.5 O PLANEJAMENTO INSERIDO NO ORÇAMENTO

O TCE/MS atuou no planejamento governamental junto aos seus jurisdicionados para modificar uma visão de mera formalidade burocrática e consolidar o orçamento público como um processo contínuo e sistêmico, essencial para a eficiência das políticas públicas. As capacitações e os atendimentos assistidos realizados pelo TCE/MS junto aos seus jurisdicionados orientou que a integração entre o diagnóstico situacional, a definição de metas e a alocação de recursos financeiros fosse o que permitia à gestão pública transitar de uma postura reativa para uma atuação proativa e estratégica.

A estruturação do planejamento governamental, fundamentada no Artigo 165 da Constituição Federal, estabelece um modelo sistêmico composto por três leis de iniciativa do Poder Executivo: o PPA, a LDO e a LOA. Essa tríade não deve ser compreendida como um conjunto de peças isoladas ou meras formalidades legais, mas como instrumentos funcionalmente integrados que organizam de forma racional a ação estatal e a alocação de recursos. O PPA atua como o eixo de médio prazo, definindo diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesas de capital e programas de duração continuada. A LDO estabelece a conexão anual, selecionando prioridades e orientando a elaboração da lei orçamentária, enquanto a LOA materializa financeiramente as ações planejadas, estimando receitas e fixando despesas para o exercício. A eficácia desse modelo depende estritamente da coerência e sincronia entre seus componentes. Quando a articulação entre o plano estratégico e o orçamento falha, surgem distorções graves na gestão pública, como a previsão de prioridades sem o correspondente aporte financeiro ou a execução de ações desconectadas do diagnóstico da realidade local.

Sob essa ótica, o planejamento estratégico assume um papel fundamental ao transformar a gestão pública de uma postura reativa para uma atuação proativa, garantindo maior governabilidade e eficiência na prestação de serviços ao cidadão. Para que isso ocorra, o processo de planejamento deve ser contínuo e fundamentado em método, técnica e consistência normativa, observando preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/1964. No âmbito do TCE/MS,

a Orientação Técnica aos Jurisdicionados (OTJ) nº 2, de 14 de fevereiro de 2025, consolida uma abordagem pedagógica e normativa para qualificar essas peças de planejamento.

A metodologia proposta enfatiza que o planejamento deve obrigatoriamente iniciar-se pelo diagnóstico situacional, utilizando dados confiáveis para identificar problemas reais e demandas da sociedade. A partir desse diagnóstico, estruturam-se os programas, que devem ser compostos por objetivos claros, indicadores de desempenho, ações específicas, produtos mensuráveis e metas físicas e financeiras. Essa trilha metodológica inverte a prática inadequada de iniciar o orçamento pela dotação financeira, estabelecendo que a definição dos recursos humanos, materiais e financeiros deve ser a etapa final de uma lógica que prioriza a solução de problemas concretos.

Um aspecto tecnicamente relevante e que exemplifica essa estruturação é a correta distinção entre projetos, que são operações limitadas no tempo voltadas à expansão da ação governamental, e atividades, que compreendem operações contínuas para a manutenção dos serviços públicos. A ausência desses elementos mínimos, por exemplo, ou o uso de formulações genéricas, como a intenção abstrata de “melhorar a educação” sem indicadores ou metas quantificadas, retira a densidade técnica do planejamento e compromete a avaliação de resultados. Em contrapartida, um planejamento tecnicamente adequado escalona prioridades ao longo do tempo, distribuindo metas físicas e financeiras progressivas, em conformidade com a capacidade administrativa do ente, assegurando que o PPA deixe de ser uma lista de intenções declaratórias e se converta em uma ferramenta efetiva de gestão e transparência.

A atuação do TCE/MS, por meio de oficinas técnicas e manuais, revela uma nova dimensão do controle externo. Além de fiscalizar a legalidade posterior, o tribunal atua preventivamente para reduzir falhas de formulação que comprometem o gasto público. A OTJ nº 2/2025 reforça que o planejamento é um processo que exige método e consistência normativa, com exemplos práticos e modelos estruturados oferecendo o apoio técnico aos jurisdicionados na elaboração e na revisão dos seus instrumentos de planejamento orçamentário.

O planejamento governamental de qualidade não se esgota no cumprimento de ritos burocráticos; ele deve ser o resultado da integração entre o conhecimento da realidade social e a capacidade técnica de execução. A observância dos elementos mínimos, como indicadores, objetivos, produtos e metas, assegura que o orçamento público cumpra sua função primordial: transformar problemas reais em entregas efetivas para a sociedade.

4.6 O MONITORAMENTO DO PMPI

Após a aprovação dos planos e dos orçamentos, a atuação do TCE/MS entra na fase de monitoramento. Utilizando painéis de inteligência de dados, o tribunal cruza informações contábeis e indicadores sociais. O monitoramento contínuo garante que as metas estabelecidas do PMPI, como a ampliação de vagas em escolas de Educação Infantil, sejam efetivamente acompanhadas, antes que o exercício financeiro se encerre e o prejuízo social se consolide.

A sanção legal do PMPI e a garantia de sua respectiva dotação orçamentária representam uma vitória institucional significativa, mas configuram apenas o início da jornada. Para garantir que as diretrizes do papel se transformem em impacto real na vida das crianças sul-mato-grossenses, o TCE/MS estruturou uma rigorosa e inovadora fase de acompanhamento: o monitoramento contínuo.

4.6.1 Entre o orçamento e a realidade social

Para monitorar 79 municípios de forma eficiente, a força humana precisa estar aliada à tecnologia. O TCE/MS implementou painéis de monitoramento (*dashboards*) para acompanhar, desde a implantação à implementação da lei do PMPI, e implementou o módulo de orçamento no sistema e-Sfinge, que revolucionou a forma de enxergar a gestão pública, do plano de ação ao planejamento orçamentário. O sistema não analisa apenas os números financeiros de forma isolada; ele cruza a informação contábil, quanto e onde o recurso está sendo empenhado. Se o município tem orçamento previsto no PMPI para construir uma creche, o sistema e-Sfinge acompanha a execução dessa despesa mês a mês, verificando se o gasto financeiro está de fato se convertendo na entrega da obra e na redução da fila de espera por vagas, por exemplo.

4.6.2 Acompanhamento de ações e metas

O PMPI é um documento fundamentado em metas claras. O papel do monitoramento do TCE/MS é verificar, sistematicamente, o cumprimento desses objetivos intersetoriais. Com foco em resultados concretos, a ferramenta acompanha metas cruciais, como a ampliação de vagas em escolas de Educação Infantil (creche e pré-escola), a adequação da infraestrutura escolar, a redução da mortalidade infantil, a cobertura vacinal e a qualidade do atendimento na assistência social, essencialmente, além da nutrição, da segurança, do combate à violência infantil, da cidade e do meio ambiente, entre outros eixos orientados para serem contemplados no PMPI. O mapeamento de gargalos possibilita o monitoramento contínuo e permite ao tribunal identificar rapidamente quais secretarias ou municípios estão encontrando dificuldades para executar o plano, permitindo uma intervenção cirúrgica e pontual.

4.6.3 Controle preventivo

A grande inovação desta fase é a mudança de um controle *post mortem*, que pune o gestor após o dinheiro ser mal gasto ou a meta ser descumprida, a fim de orientar tecnicamente para o desenvolvimento da cultura do controle preventivo e tempestivo, a fim de cumprir as ações e metas previstas na lei do PMPI. A intenção é apoiar o gestor público municipal para desenvolver rotina que sinalize que o tempo do desenvolvimento infantil não espera a burocracia do calendário fiscal.

Com a visão apoiadora à gestão pública municipal, o TCE/MS publicou a

OTJ nº 1, de 26 de março de 2026, que dispõe sobre orientações técnicas para o adequado monitoramento e acompanhamento da execução das ações do PMPI. Esse documento orienta os membros do Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI a observarem o teor dessa orientação técnica acerca do monitoramento e do acompanhamento da execução das ações previstas no PMPI e a sua inclusão nas peças de Planejamento Orçamentário (PPA/LDO/LOA). A OTJ nº 1/2026 é composta pelo Mapa do Monitoramento para Avaliação do PMPI; pelo Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário; e pelo Relatório de Monitoramento da Execução das Ações do PMPI, com exemplificação do preenchimento dos documentos para uso na prática.

A correção de rota acontece em tempo real. Ao identificar, a partir dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação do PMPI, uma meta ou ação que corre o risco de não ser cumprida, o gestor municipal age preventivamente, reavalia, replaneja e realoca esforços para priorizar a primeira infância. O objetivo principal da emissão do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PMPI mensalmente é garantir que a prefeitura tenha tempo hábil para realocar recursos, acelerar licitações ou corrigir falhas de gestão, evitando que o prejuízo social, como, por exemplo, uma criança sem acesso à educação ou saúde, se consolide de forma irreversível. O monitoramento do PMPI pelo TCE/MS representa a materialização do princípio da eficiência na administração pública. Ao utilizar inteligência de dados e alertas preventivos, o tribunal atua como um parceiro vigilante da sociedade, assegurando que o compromisso firmado nos PMPIs não se perca nas engrenagens da burocracia e chegue exatamente aonde deve: na garantia do pleno desenvolvimento de cada criança no Mato Grosso do Sul.

4.7 A FISCALIZAÇÃO E A AUDITORIA OPERACIONAL

A atuação do TCE/MS na fiscalização das políticas públicas voltadas à primeira infância destaca-se pela sua abordagem intersetorial e estruturada dentro do planejamento anual de fiscalização. O tribunal compreende que a garantia dos direitos infantis exige ações integradas em múltiplas frentes, como a avaliação da merenda, do transporte escolar, da infraestrutura e da contratação de pessoal. Como ponto de partida para essa estratégia, o tribunal realizou, em 2023, uma auditoria de levantamento para mapear a real situação dessas políticas nos municípios de Mato Grosso do Sul. Esse diagnóstico preliminar serviu de referência para que as próprias Divisões de Fiscalização propusessem novas ações de controle no plano anual, após um amplo encontro de alinhamento conceitual sobre a primeira infância.

Para modernizar e fortalecer o acompanhamento orçamentário e financeiro, o TCE/MS implementou um módulo de planejamento no sistema *e-Sfinge*. Essa ferramenta permite o recebimento das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) em formato de dados estruturados, garantindo uma leitura padronizada de acordo com as normas técnicas. Além disso, a aplicação de inteligência artificial possibilitou o cruzamento de dados entre as diretrizes dos PMPIs e dos PPAs. Essa inovação tecnológica é crucial para identificar a falta de previsão orçamentária para ações do PMPI, sinalizando aos gestores a necessidade de revisar seus planejamentos.

Quando o monitoramento digital ou as análises identificam falhas graves de execução ou gargalos sistêmicos, o TCE/MS aplica o rigor da auditoria operacional. Diferentemente da auditoria de conformidade tradicional, a auditoria operacional vai a campo para avaliar a efetividade da política e a verdadeira qualidade do gasto público. Os auditores realizam inspeções *in loco* para verificar, na prática, a infraestrutura das creches, a qualidade da alimentação escolar, o funcionamento da rede de atenção básica à saúde materna e os programas de visitação domiciliar. Por fim, toda essa engrenagem de fiscalização resulta na elaboração de relatórios robustos, repletos de determinações e recomendações assertivas, consolidando o controle externo como o verdadeiro guardião dos direitos da Primeira Infância.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da *expertise* do TCE/MS revela um salto qualitativo na forma de exercer o controle externo no Brasil. O TCE/MS compreendeu que auditar o futuro requer proteger a base da sociedade: a primeira infância. Ao criar um comitê específico, mobilizar a sociedade, induzir a adoção do ciclo PDCA, exigir a formulação de PMPIs atrelados ao orçamento e realizar auditorias operacionais focadas em resultados, o Tribunal de Contas cumpre sua função constitucional na plenitude.

Conclui-se que o modelo adotado em Mato Grosso do Sul serve como um paradigma de governança pública que pode, e deve, ser replicado por outras Cortes de Contas. A política pública da primeira infância, quando amparada por um controle externo pedagógico, técnico e rigoroso, deixa de ser retórica para se transformar na verdadeira garantia dos direitos fundamentais das crianças.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 abr. 2026.

DEMING, William Edwards. **Saia da crise**. Tradução de Cláudia Beatriz Carneiro da Cunha. São Paulo: Futura, 2003.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Diretrizes de Controle Externo para Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: IRB, 2022.

SHEWHART, Walter Andrew. **Statistical method from the viewpoint of quality control**. Washington: The Graduate School, 1939.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE/MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCEMS. Campo Grande: TCE/MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. **Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância**: Manual de Orientações. Campo Grande: TCE/MS, 2023.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. **Relatórios de Auditoria Operacional - Primeira Infância**. Campo Grande: TCE/MS, 2024.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. Orientação Técnica aos Jurisdicionados. **OTJ nº 2, de 14 de fevereiro de 2025**. Campo Grande: TCE/MS, 2025.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. Orientação Técnica aos Jurisdicionados. **OTJ nº 1, de 26 de março de 2026**. Campo Grande: TCE/MS, 2026.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

A SENTENÇA COMO INSTRUMENTO DE VALOR PÚBLICO: O CONSELHEIRO COMO GESTOR ESTRATÉGICO DE VALOR PÚBLICO NO DIÁLOGO ENTRE O P-12 E O P-50 DA INTOSAI

THE JUDGMENT AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC VALUE: THE COUNSELOR AS A STRATEGIC MANAGER OF PUBLIC VALUE IN THE DIALOGUE BETWEEN P-12 AND P-50 OF INTOSAI

Sebastião Helvecio Ramos de Castro[1]
Renata Ramos de Castro[2]

Resumo: O presente artigo desenvolve a tese de que o Conselheiro que exerce jurisdição não é apenas um operador jurídico – é, estruturalmente, um gestor estratégico de valor público. A partir do conceito de *public value* formulado por Mark H. Moore (1995) e acolhido no Princípio Basilar P-12 da INTOSAI – situado acima das normas de auditoria no IFPP –, articulamos um sistema de vasos comunicantes com o P-50, que regula a independência e a jurisdição das Instituições Superiores de Controle (ISCs). Demonstramos que a sentença proferida por um Tribunal de Contas constitui o mecanismo privilegiado de criação de valor público no modelo jurisdicional (Modelo *D'Orsay*), por reunir simultaneamente as dimensões de legalidade, eficiência e equidade que o relatório de auditoria, por natureza, não pode garantir. Ilustramos a tese com jurisprudência de Tribunais de Contas, e concluímos com uma agenda principiológica e comportamental para Conselheiros que pretendem exercer plenamente o potencial inclusivo da sua função.

Palavras-chave: valor público; jurisdição; Tribunais de Contas; P-12 INTOSAI; P-50 INTOSAI; sentença; Mark Moore; controle externo.

1 Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa. Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Presidente do Instituto Internacional de Inovação e Políticas Públicas - 3 Ipês. Conselheiro da Universidade de Salamanca - USAL 30.

2 Subprocuradora-geral do município de Contagem (MG). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Evidência de Políticas Públicas pela Blavatnik School of Government, Universidade de Oxford.

Abstract: This paper advances the thesis that a Councillor exercising jurisdiction is not merely a legal operator, but structurally a strategic manager of public value. Based on the concept of public value formulated by Mark H. Moore (1995) and incorporated into INTOSAI's Fundamental Principle P-12 – positioned above auditing standards within the IFPP – we articulate a system of communicating vessels with P-50, which governs the independence and jurisdiction of Supreme Audit Institutions (SAIs). We demonstrate that the judgment rendered by a Court of Accounts constitutes the privileged mechanism for creating public value within the jurisdictional model (the D'Orsay Model), as it simultaneously brings together the dimensions of legality, efficiency, and equity that an audit report, by its very nature, cannot ensure. We illustrate this thesis through the case law of Courts of Accounts and conclude with a principled and behavioral agenda for Councillors who seek to fully exercise the inclusive potential of their role.

Keywords: public value; jurisdiction; Courts of Accounts; INTOSAI P-12; INTOSAI P-50; judgment; Mark Moore; external control.

1 INTRODUÇÃO: A SENTENÇA ALÉM DA PUNIÇÃO

Existe, na cultura institucional dos Tribunais de Contas, uma tendência persistente de identificar a sentença condenatória como o ápice do controle externo. Nessa perspectiva, o êxito do trabalho jurisdicional é medido pela quantidade de condenações, pelo volume de recursos declarados irregulares e pela severidade das sanções aplicadas. Compreensível como reação histórica à impunidade, essa orientação é, ao mesmo tempo, limitada e contraproducente: limitada porque reduz o extraordinário potencial da jurisdição à sua dimensão punitiva; contraproducente porque gera um paradoxo: quanto mais o tribunal se concentra em condenar, mais é percebido pela sociedade como obstáculo à gestão pública, e menos é reconhecido como instituição que cria valor para o cidadão.

Este artigo propõe uma reorientação conceitual. Partindo do conceito de *public value* (valor público), desenvolvido por Mark H. Moore (1995), considerado a base teórica que a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) acolheu no seu Princípio Basilar P-12, argumentamos que o Conselheiro que exerce jurisdição é, estruturalmente, um gestor estratégico de valor público. E que a sentença, quando proferida com essa consciência, é o instrumento mais poderoso de criação de valor público que uma Instituição Superior de Controle (ISC) pode utilizar.

O argumento se constrói em quatro movimentos. Primeiro, revisitamos o conceito de valor público e sua elevação ao referencial principiológico da INTOSAI. Segundo, analisamos a arquitetura do P-50 [3] e sua relação estrutural com o P-12, demonstrando que os dois princípios formam um sistema de vasos comunicantes, e não dois documentos paralelos. Terceiro, desenvolvemos a teoria da sentença como ato de criação de valor público, distinguindo suas três dimensões

3 INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). NBASP-P 50: Princípios Fundamentais das Atividades Jurisdicionais das Instituições Superiores de Controle. Adaptação da INTOSAI-P 50 ao contexto institucional brasileiro. Belo Horizonte: IRB, 2021. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br.

constitutivas. Quarto, apresentamos uma agenda principiológica e comportamental para Conselheiros que pretendem exercer plenamente esse potencial.

2 MARK MOORE E O CONCEITO DE VALOR PÚBLICO: FUNDAMENTOS PARA UMA TEORIA DA SENTENÇA

2.1 A ORIGEM DO CONCEITO

Em 1995, Mark H. Moore publicou *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, obra que representou uma ruptura com a visão tecnocrática da administração pública dominante até então. Moore argumentava que os gestores públicos não deveriam ser pensados como meros executores de decisões políticas ou administradores de procedimentos, mas como empreendedores estratégicos comprometidos com a criação de valor para a sociedade.

> O gestor público não apenas executa tarefas. Ele mobiliza recursos políticos, técnicos e organizacionais para entregar algo de valor para a sociedade — algo que, de outra forma, não existiria. Esse é o sentido profundo da gestão pública estratégica (Moore, 1995, p. 17, tradução livre).

O conceito de valor público em Moore articula três dimensões inseparáveis. A primeira é a dimensão substantiva: o que a instituição entrega de concreto para a sociedade (como serviços, proteção, resultados). A segunda é a dimensão política: a legitimidade que a instituição constrói junto aos seus mandantes e ao público. A terceira é a dimensão operacional: a capacidade organizacional de mobilizar recursos para entregar valor de forma sustentável.

A originalidade de Moore residia em aplicar esse arcabouço teórico não às empresas, nas quais a criação de valor é medida pelo lucro, mas às instituições públicas, em que o valor não é capturado pelo preço de mercado. O valor público existe quando uma instituição governamental produz algo que a sociedade reconhece como legítimo, útil e que não poderia ser produzido por mecanismos privados com a mesma eficácia distributiva.

2.2 A INCORPORAÇÃO AO REFERENCIAL INTOSAI: O P-12

A INTOSAI acolheu o conceito *mooreano* de valor público no seu Princípio Basilar P-12, intitulado *O Valor e os Benefícios das ISC: criando uma diferença na vida dos cidadãos*. Situado acima das normas de auditoria no *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements* (IFPP) e reorganizado em 23 de setembro de 2019, o P-12 não é uma norma técnica de cumprimento obrigatório; é um princípio de orientação teleológica que define para que existem as ISCs. A sua função não é prescrever procedimentos, mas fixar o horizonte de sentido da atuação institucional como aquilo que as ISCs devem ser, antes de definir o que devem fazer.

O P-12 identifica três domínios de criação de valor pelas ISCs. O primeiro é o domínio da prestação de contas e da transparência: a ISC contribui para que o cidadão saiba como o seu dinheiro foi utilizado. O segundo é o domínio da melhoria da gestão pública: as recomendações e determinações da ISC induzem melhorias nos sistemas e processos de governança. O terceiro (e mais relevante para os fins deste artigo) é o domínio dos resultados para os cidadãos: a atuação da ISC produz efeitos concretos na vida das pessoas.

A proposição central do P-12 aponta para o sentido da existência das ISCs ao dizer que estas existem para fazer diferença na vida dos cidadãos. Não como fim em si mesmas; não como guardiãs de procedimentos, mas como instituições que transformam recursos públicos em valor público mensurável e reconhecido pela sociedade.

O que o P-12 não desenvolve (e onde este artigo encontra seu espaço de contribuição) é a teoria de como esse valor público é criado de forma distinta no modelo jurisdicional em relação ao modelo de auditoria. O P-12 foi escrito para todas as ISCs, independentemente do modelo que adotam. A nossa tese é que, no modelo *D'Orsay*, o mecanismo privilegiado de criação de valor público é a sentença, e que essa especificidade muda radicalmente o perfil de competências exigido do Conselheiro.

2.3 O TRIÂNGULO ESTRATÉGICO APLICADO À JURISDIÇÃO

O instrumento analítico central de Moore é o que ele denomina triângulo estratégico: a intersecção entre o valor substantivo que a organização pretende criar, a legitimidade política que sustenta sua missão, e a capacidade operacional que permite sua entrega. Uma estratégia pública é viável apenas quando as três dimensões são simultaneamente satisfeitas.

Aplicado ao Conselheiro, o triângulo estratégico adquire contornos específicos e exigentes:

- **Valor substantivo:** o Conselheiro deve perguntar, diante de cada processo, qual o valor público que a decisão vai criar. Não apenas se a lei foi violada, mas o que a sentença vai devolver à sociedade em termos de recursos recuperados, comportamentos corrigidos ou sistemas melhorados;

- **Legitimidade política:** a sentença precisa ser percebida como justa e fundamentada pelos mandantes do tribunal: a sociedade, o Parlamento, os próprios gestores públicos. Uma jurisdição que é vista como caçada de bruxas ou instrumento de perseguição política perde legitimidade, independentemente da sua correção formal;

- **Capacidade operacional:** o tribunal precisa ter, de fato, a capacidade de executar o que determina. Uma sentença que não é cumprida, um ressarcimento que não é cobrado, uma sanção que não é aplicada são promessas de valor público que não se concretizam.

A grande contribuição do referencial teórico de Moore para os Tribunais de Contas é precisamente esta: ela obriga o Conselheiro a sair da zona de conforto do raciocínio puramente jurídico e a pensar estrategicamente sobre o impacto da sua decisão. Qual o valor que essa sentença vai criar para quem? Essa pergunta, simples na formulação, é revolucionária na prática jurisdicional.

3 O SISTEMA DE VASOS COMUNICANTES: P-12 E P-50 COMO ARQUITETURA INTEGRADA

3.1 O P-50 E A ARQUITETURA DA JURISDIÇÃO

O Princípio P-50 da INTOSAI (Princípios Fundamentais das Atividades Jurisdicionais das Instituições Superiores de Controle) é o Princípio Basilar da INTOSAI que, situado acima das normas de auditoria no IFPP, orienta teleologicamente as ISCs que exercem jurisdição, reconhecendo o modelo jurisdicional como modalidade legítima e distinta de controle externo.

O P-50 reconhece que as ISCs jurisdicionais detêm poderes que vão além da auditoria: o poder de julgar contas, de aplicar sanções, de determinar ressarcimentos, de responsabilizar agentes públicos com força de decisão vinculante. Esses poderes não são um acidente histórico; são a consequência lógica de um modelo que, desde a *Cour des Comptes* francesa, entendeu que o controle sobre as finanças públicas exige mais do que o diagnóstico: exige a capacidade de impor consequências jurídicas ao desvio.

A jurisdição, no sentido técnico do P-50, é o poder de dizer o direito com força coercitiva, ou seja, a força de produzir decisões que vinculam não apenas as partes do processo, mas que criam precedentes capazes de orientar a gestão pública futura. É esse poder que distingue estruturalmente o Tribunal de Contas da Controladoria-Geral: não a sofisticação metodológica da auditoria, não o volume de relatórios produzidos, mas a natureza jurídica da decisão final[4].

3.2 O VASO COMUNICANTE: COMO P-12 E P-50 SE ARTICULAM

A leitura isolada do P-12 e do P-50 produz uma visão empobrecida de ambos. O P-12 sem o P-50 é uma declaração de intenções sem mecanismo de entrega: afirma que as ISCs devem criar valor público, mas não explica como uma ISC com jurisdição pode fazê-lo de forma que uma ISC sem jurisdição não pode. O P-50

4 CASTRO, Sebastião; CASTRO, Renata Ramos de. Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai e Não Coisas: reviravoltas no embasamento da atuação do controle externo. Controle em Foco: Revista do Ministério Público de Contas de Minas Gerais [*S.l.*], v. 3, n. 5, p.132-144, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.10119797. Disponível em: https://revista.mpc.mg.gov.br.443/controleemfoco/article/view/91. Acesso em 26 de abril de 2026.

sem o P-12 é uma arquitetura de poder sem propósito estratégico: descreve os instrumentos da jurisdição sem articularmos o valor que esses instrumentos devem criar.

A tese deste artigo é que os dois princípios formam um sistema de vasos comunicantes: o P-50 fornece a potência e o P-12 fornece o propósito. A jurisdição (P-50) é a condição de possibilidade para a criação de valor público sustentável (P-12). E o valor público (P-12) é a razão de ser da jurisdição (P-50).

O vaso comunicante em uma frase: a jurisdição sem a orientação de valor público é poder sem propósito. O valor público sem a jurisdição é propósito sem poder. O Conselheiro que compreende ambos os princípios em sua unidade é o único capaz de exercer plenamente a função que a INTOSAI previu para as ISCs jurisdicionais.

Essa articulação tem consequências práticas imediatas. Se o Conselheiro deve criar valor público, então ele não pode avaliar o seu trabalho apenas pela conformidade formal das decisões. Ele deve perguntar: a minha sentença gerou ressarcimento efetivo? Induziu mudança de comportamento no órgão fiscalizado? Criou precedente que orienta a gestão pública futura? Contribuiu para que o cidadão perceba o tribunal como instituição que defende os seus direitos?

3.3 A JURISAI COMO EXPRESSÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA

No plano internacional, o sistema de vasos comunicantes encontrou sua expressão institucional mais recente na criação da *International Organization of Supreme Audit Institutions with Jurisdictional Functions* (JURISAI) – a comunidade de prática das ISCs jurisdicionais no âmbito da INTOSAI. Criada formalmente a partir da Declaração de Paris de 2015[5] e reconhecida no XXV Assembleia Internacional das Instituições Superiores de Controle (INCOSAI), realizado em Sharm El-Sheikh, em 2025, a JURISAI representa o reconhecimento internacional de que as ISCs que exercem jurisdição constituem uma categoria distinta, com uma teoria de impacto que não pode ser reduzida ao modelo de auditoria.

A JURISAI não é um clube de superiores; é um espaço de reconhecimento de que o modelo D'Orsay tem uma vantagem comparativa na criação de valor público precisamente porque tem a capacidade de transformar o diagnóstico de auditoria em consequência jurídica vinculante. O relatório de auditoria descreve. A sentença transforma.

5 JURISAI. Declaração de Paris sobre as ISC jurisdicionais. Paris: JURISAI/INTOSAI, 2015.

Figura 1 – Sistema de vasos comunicantes hidráulicos: Princípios Basilares NBASP-P 12 e NBASP-P 50 da INTOSAI

Fonte: Elaboração dos autores.

4 A SENTENÇA COMO ATO DE CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO: TRÊS DIMENSÕES CONSTITUTIVAS

Se o Conselheiro é um gestor estratégico de valor público, então a sentença que ele profere é o instrumento por excelência dessa gestão. Mas como, concretamente, uma sentença cria valor público? Identificamos três dimensões constitutivas, que correspondem às três grandes categorias de benefício que a INTOSAI reconhece no P-12.

4.1 A DIMENSÃO DA LEGALIDADE: A SENTENÇA COMO RESTAURAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA

A dimensão mais evidente da sentença é a dimensão jurídico-formal: a condenação responsabiliza quem violou a lei, o ressarcimento repõe ao erário o que foi desviado e a inabilitação impede que o gestor reincida. Essa dimensão é inegável e necessária, mas insuficiente para esgotar o valor público da sentença.

O valor público da dimensão de legalidade vai além da punição individual, expressando-se em três efeitos sistêmicos. O primeiro é o efeito dissuasório: a

sentença que condena um gestor por irregularidade em licitação não impacta apenas aquele gestor, mas todos os gestores que administram contratos semelhantes e que calculam, a partir daí, o risco de serem auditados e condenados. O segundo é o efeito pedagógico: a fundamentação da sentença, quando bem construída, constitui um manual de como não se deve gerir e, implicitamente, de como se deve. O terceiro é o efeito simbólico: a sentença afirma, perante a sociedade, que a lei se aplica a todos, e essa afirmação tem valor intrínseco numa sociedade que ainda luta contra a cultura da impunidade.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) em Tomadas de Contas Especiais ilustra exemplarmente essa dimensão: ao condenar responsáveis por irregularidades contratuais e determinar o ressarcimento proporcional ao dano apurado, o tribunal não apenas pune o agente, mas cria precedente que orienta centenas de gestores sobre os limites da discricionariedade na execução contratual. O valor público dessas decisões é incalculável se medido apenas pelo ressarcimento efetivo; é muito maior quando medido pelo comportamento que induzem em toda a administração pública.

4.1.1 O Ministério Público de Contas como guardião da legalidade e amplificador de valor público

A dimensão de legalidade da sentença não se sustenta apenas pela competência técnica do colegiado. Ela encontra o seu fundamento mais robusto na presença do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas (o *parquet* de contas), como instituição autônoma, independente e permanente, cuja função essencial é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis no âmbito do controle externo.

É precisamente aqui que o modelo jurisdicional, modelo D'Orsay, demonstra uma vantagem estrutural que nenhum modelo de auditoria pura pode replicar. No modelo Westminster, o relatório de auditoria é produto unilateral da equipe técnica da ISC: um diagnóstico elaborado por um lado, sem contraditório institucional autônomo, sem custos legis e sem representação independente do interesse público no processo. A decisão final (quando existe) é tomada pelo mesmo órgão que instruiu o processo. No modelo D'Orsay, a sentença emerge de um processo em que o interesse público teve representação autônoma e independente do colegiado julgador. O Ministério Público de Contas (MPC) não está subordinado ao Presidente do tribunal, não integra o plenário deliberativo e não pode ser constrangido a subscrever teses jurídicas com as quais discorde. É essa independência que confere à sentença a legitimidade democrática que o relatório de auditoria, por melhor que seja, jamais poderá ter.

A natureza jurídica do MPC no âmbito dos Tribunais de Contas é a de *custos legis* (guardião da lei), e não de parte acusatória no sentido estrito[6]. Essa distinção

6 ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Ver também: BRASIL. Constituição Federal, art. 130: 'Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes aos direitos, vedações e forma de investidura.'

é fundamental para compreender o seu papel como produtor autônomo de valor público. O *parquet* de contas atua em três frentes simultaneamente: defende o erário quando os indícios apontam para irregularidade; defende o gestor de boa-fé quando o processo carece de elementos suficientes para a condenação; e defende a própria ordem jurídica quando a decisão do colegiado, favorável ou desfavorável ao responsável, contraria a lei ou a jurisprudência consolidada.

Essa tríplice função tem uma consequência direta sobre o valor público da sentença. Quando o MPC recorre de uma decisão que considera excessivamente benevolente com um gestor que causou dano ao erário, está exercendo valor público de proteção dos recursos coletivos. Quando emite parecer favorável ao arquivamento de um processo em que as irregularidades não restaram comprovadas, está exercendo valor público de proteção do administrador honesto contra a arbitrariedade do controle. Quando opina pela nulidade de uma decisão proferida sem observância do devido processo legal, está exercendo valor público de proteção da própria integridade do sistema jurisdicional.

O diálogo entre a função do MPC e o triângulo estratégico de Moore é imediato e fértil. A presença do *parquet* fortalece as três dimensões do triângulo simultaneamente. No plano do valor substantivo, a sentença que emerge de um processo com parecer fundamentado do MPC é, em regra, mais robusta, mais bem ancorada na jurisprudência e mais resistente a recursos, o que aumenta a probabilidade de que o valor público por ela criado se concretize de fato. No plano da legitimidade política, o processo em que o interesse público teve representação autônoma é percebido como mais justo pela sociedade, pelos gestores auditados e pelos órgãos de controle externo, o que reforça a autoridade institucional do tribunal. No plano da capacidade operacional, o MPC exerce função permanente de monitoramento do cumprimento das decisões, podendo provocar a retomada de processos arquivados e a cobrança de débitos não executados.

A ausência do MPC num tribunal com jurisdição é, portanto, uma amputação institucional que compromete todas as dimensões do valor público da sentença. Não por acaso, os sistemas jurídicos que levaram mais a sério a vocação inclusiva do controle externo são precisamente aqueles em que o MPC tem maior independência, maior dotação de recursos e maior protagonismo processual. A força do *parquet* é, nesse sentido, um indicador *proxy* da maturidade democrática do próprio Tribunal de Contas.

Na distinção *mooreana* entre valor público de primeira e de segunda ordens, o MPC opera predominantemente na segunda dimensão. Cada parecer que corrige a trajetória processual de um tribunal, cada recurso que reverte uma decisão injusta, cada manifestação que consolida jurisprudência protetora do erário são contribuições não ao caso concreto, mas ao sistema. São atos que tornam o tribunal, como instituição, mais confiável, mais previsível e mais capaz de criar valor público sustentável ao longo do tempo.

A segunda dimensão de valor público da sentença é a sua capacidade de induzir melhoria sistêmica na gestão pública. Aqui, o Conselheiro deve pensar além do caso concreto e perguntar: o que essa decisão muda na forma como esse órgão (e órgãos semelhantes) será gerido no futuro?

Essa dimensão está intimamente ligada ao poder das determinações e recomendações que acompanham a sentença. No modelo jurisdicional, a sentença não é apenas um ato declaratório; é um ato constitutivo de obrigações. Quando o tribunal determina que um órgão implemente um sistema de controle interno específico, ou que revise seus procedimentos licitatórios, ou que adote determinada metodologia de acompanhamento de contratos, está exercendo um poder de formulação de políticas públicas que vai muito além da competência de qualquer auditoria.

Pollitt e Summa (1997)[7] observaram, em perspectiva comparada, que as ISCs com poderes mais extensos tendem a produzir maior impacto na melhoria da gestão pública não porque seus relatórios sejam melhores, mas porque suas decisões são inescapáveis. O gestor que recebe uma recomendação de auditoria pode ignorá-la. O gestor que recebe uma determinação jurisdicional não pode, ou incorre em novo ilícito.

O Acórdão nº 1.079/2019-Plenário do TCU[8] é um exemplo paradigmático da dimensão de eficiência. Trata-se de auditoria operacional que produziu amplo diagnóstico nacional das obras públicas paralisadas financiadas com recursos federais, mais de 38 mil contratos mapeados, dos quais mais de 14 mil identificados como paralisados, com R$ 10 bilhões já aplicados, sem geração de benefícios à população. O tribunal não se limitou a descrever o problema: expediu determinações estruturantes ao Ministério da Economia e aos órgãos setoriais para a criação de cadastro unificado, uniformização de critérios de classificação e planos de retomada com responsáveis e prazos definidos. O valor público dessa decisão se manifesta não nos autos do processo, mas nas escolas, nos hospitais e nas estradas que voltaram a ser construídos em consequência das determinações expedidas.

4.3 A DIMENSÃO DA EQUIDADE: A SENTENÇA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

4.3.1 O conceito de instituições inclusivas e seus atributos constitutivos

A terceira dimensão – e a mais diretamente ligada ao conceito *mooreano* de valor público, é a dimensão da equidade. Para desenvolvê-la com a profundidade que merece, é necessário revisitar com precisão o conceito de instituições inclusivas tal como formulado por Acemoglu e Robinson (2012)[9], pois é exatamente nesse conceito que a jurisdição do Tribunal de Contas encontra o seu fundamento mais poderoso como instrumento de valor público.

Para Acemoglu e Robinson, instituições inclusivas não são simplesmente

7 POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilkka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. Public Administration, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.

8 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.079/2019 — Plenário. Auditoria operacional sobre obras públicas paralisadas financiadas com recursos federais. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2019.

9 ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

aquelas que distribuem benefícios de forma igualitária; são aquelas que reúnem um conjunto específico de atributos estruturais que criam as condições para que a prosperidade seja amplamente partilhada. Os autores identificam seis atributos constitutivos que caracterizam uma instituição genuinamente inclusiva:

- **Direitos de propriedade assegurados a todos**: não apenas às elites, mas a qualquer cidadão que invista, produza ou contrate. Quando o Estado protege apenas os direitos dos poderosos, a instituição é extrativista por definição, independentemente do seu nome ou forma jurídica;

- **Estado de Direito imparcial**: a lei se aplica com igual rigor a governantes e governados, a ricos e pobres, a poderosos e vulneráveis. A imparcialidade não é um ideal abstrato; é o mecanismo concreto que impede a captura das instituições por qualquer elite;

- **Serviços públicos pluralistas:** educação, saúde, infraestrutura e segurança acessíveis ao conjunto da população, não concentrados em grupos privilegiados. A qualidade e o alcance dos serviços públicos são o termômetro mais direto do grau de inclusividade de uma sociedade;

- **Mercados abertos à participação ampla:** estruturas econômicas que permitem a entrada de novos competidores, impedem monopólios e cartéis, e criam oportunidades para os que antes estavam excluídos do circuito produtivo;

- **Mobilidade econômica:** a possibilidade real, e não apenas formal, de que indivíduos e grupos melhorem a sua condição social e econômica por meio do trabalho, do talento e da iniciativa, sem que o sucesso dependa de conexões políticas ou herança de poder;

- **Distribuição pluralista do poder político:** nenhum grupo ou facção detém o controle permanente do Estado. O poder é contestável, alternável e sujeito a controles institucionais que impedem a sua concentração indefinida.

A relevância desse conjunto de atributos para o presente argumento é imediata: o Tribunal de Contas com jurisdição é um dos poucos mecanismos institucionais capazes de atuar, simultaneamente, em todos os seis atributos. Uma sentença bem fundamentada e executada pode proteger direitos de propriedade; reafirmar o Estado de Direito; liberar recursos para serviços públicos; punir cartéis em licitações; devolver oportunidades econômicas aos que foram excluídos por corrupção; e demonstrar que o poder não está acima da lei. É essa capacidade polissêmica da sentença que lhe confere o estatuto de instrumento privilegiado de criação de valor público.

4.3.2 A jurisdição como mecanismo ativo de inclusão: invertendo o círculo vicioso

Acemoglu e Robinson demonstraram que instituições extrativistas tendem a se autoperpetuar: as elites que capturam o Estado usam o poder para manter as regras que garantem a sua posição, impedindo reformas que ameacem seus privilégios. Esse círculo vicioso é especialmente perverso porque contamina as próprias instituições de controle, transformando-as, quando capturadas, em instrumentos de legitimação da extração.

O Tribunal de Contas com jurisdição rompe esse ciclo por uma razão estrutural: a sentença com força de lei não pode ser simplesmente ignorada pela elite que foi condenada. Ao contrário da recomendação de auditoria, que o gestor pode arquivar sem consequências, a decisão jurisdicional cria obrigações jurídicas exigíveis. O ressarcimento determinado pelo tribunal é título executivo. A inabilitação é irrecorrível administrativamente. A sanção é registrada e publicada.

Quando o tribunal condena um gestor por desvio de recursos destinados à educação básica e determina o ressarcimento integral ao erário, quem é o beneficiário direto dessa decisão? Formalmente, é o erário público, o Estado. Mas, materialmente, são as crianças que deixarão de ter aulas em escolas sem telhado porque o dinheiro que deveria ter ido para a construção foi desviado; são os idosos que terão acesso ao medicamento que não chegou à farmácia básica porque o gestor fraudou a licitação; são os trabalhadores que cruzarão a ponte que não foi construída porque os recursos foram malversados.

Essa lógica tem uma consequência distributiva precisa: a sentença transfere de volta para muitos o que foi capturado por poucos. Não é apenas uma operação jurídica; é uma operação de redistribuição de poder e recursos que, repetida sistematicamente, começa a alterar os incentivos estruturais que sustentam o comportamento extrativista. O gestor que sabe que o tribunal julga (e que a sentença será executada) calcula de forma diferente. E quando muitos gestores calculam de forma diferente, o sistema começa a mudar.

4.3.3 O diálogo Moore, Acemoglu e Robinson: valor público de primeira e de segunda ordem

É aqui que o diálogo entre Mark Moore e Acemoglu e Robinson atinge a sua maior fertilidade intelectual. Moore distingue, em sua teoria do valor público, duas ordens de valor que as instituições públicas podem criar.

O valor público de primeira ordem é o que a instituição entrega diretamente à sociedade: o recurso recuperado; o contrato irregular impedido; a sanção aplicada; a orientação prestada ao gestor. É o valor mensurável, imediato, que aparece nos relatórios de gestão e nos indicadores de desempenho do tribunal. Já o de segunda ordem é mais profundo e mais difícil de medir: é o que a instituição contribui para que a própria sociedade seja capaz de criar valor por si mesma. Uma ISC que apenas pune cria valor de primeira ordem. Uma ISC que, ao punir, altera os incentivos do

sistema fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições e contribui para que o Estado funcione melhor estruturalmente, e essa ISC cria valor público de segunda ordem.

É precisamente nesse ponto que Acemoglu e Robinson e Moore se encontram. O conceito de instituição inclusiva é, na linguagem *mooreana*, o estado de uma sociedade que maximizou o seu valor público de segunda ordem: criou as condições estruturais para que os cidadãos, as empresas e o próprio Estado produzam valor de forma sustentável e amplamente distribuída. E o Tribunal de Contas com jurisdição, quando orientado pelo P-12, contribui para esse estado não por acidente, mas por vocação institucional.

A sentença não é apenas um ato de punição (valor de primeira ordem), mas um ato de construção institucional (valor de segunda ordem). Cada acórdão bem fundamentado, cada determinação cumprida, cada ressarcimento executado são uma contribuição para que qualquer nação avance em direção ao conjunto de atributos que Acemoglu e Robinson identificam como característicos de uma sociedade inclusiva. O Conselheiro que compreende essa dimensão não está exercendo apenas jurisdição; está fazendo política pública no sentido mais nobre da expressão.

5 O CONSELHEIRO COMO GESTOR ESTRATÉGICO DE VALOR PÚBLICO: COMPETÊNCIAS E POSTURA

5.1 ALÉM DA COMPETÊNCIA JURÍDICA: O PERFIL ESTRATÉGICO

Se a sentença é um instrumento de criação de valor público, então o Conselheiro que a profere não pode ser pensado apenas como jurista. Ele deve ser, ao mesmo tempo, jurista, auditor, analista de políticas públicas e comunicador estratégico, o que Moore chamaria de empreendedor público, isto é, aquele que mobiliza todos os recursos disponíveis para maximizar o valor entregue à sociedade.

Isso não significa que a competência jurídica seja irrelevante; significa que ela é necessária, mas insuficiente. O Conselheiro que domina o Direito Financeiro, mas não compreende as consequências distributivas das suas decisões está exercendo apenas uma fração do seu potencial de valor público. O Conselheiro que compreende ambas as dimensões está exercendo plenamente a função que o P-12 e o P-50, lidos em conjunto, definem como ideal para as ISCs jurisdicionais.

5.2 AS CINCO COMPETÊNCIAS DO CONSELHEIRO COMO GESTOR DE VALOR PÚBLICO

A partir do referencial de Moore aplicado ao contexto dos Tribunais de Contas, identificamos cinco competências que distinguem o Conselheiro que cria valor público daquele que apenas aplica o Direito:

- **Pensamento estratégico de impacto:** a capacidade de avaliar, antes de proferir a decisão, qual o impacto provável da sentença – não apenas nos autos, mas no sistema de gestão pública que ela vai atingir. Isso exige conhecimento do contexto institucional, capacidade de prever comportamentos e disposição para fundamentar as determinações com base em evidências sobre o que funciona;

- **Gestão da legitimidade:** a capacidade de construir e preservar a legitimidade institucional do tribunal junto a todos os seus mandantes – não apenas o Parlamento e o Executivo, mas a sociedade civil, os próprios gestores públicos e a mídia. A sentença que é percebida como arbitrária ou politicamente motivada destrói valor público mesmo quando juridicamente impecável;

- **Comunicação orientada ao valor:** a capacidade de redigir fundamentações que não são apenas juridicamente corretas, mas que explicam, em linguagem acessível, qual o valor público que a decisão cria e para quem. O acórdão que ninguém lê, senão os advogados das partes, cria valor zero além do valor jurídico imediato;

- **Orientação para resultados sistêmicos:** a capacidade de transcender o caso concreto e pensar em como a decisão pode ser usada como instrumento de melhoria sistêmica da gestão pública – por meio de determinações, recomendações, súmulas e precedentes que orientem comportamentos futuros;

- **Autoconsciência institucional:** a capacidade de reconhecer que o Tribunal de Contas é, ele próprio, uma instituição que deve ser inclusiva – e que isso exige transparência nas suas decisões, acessibilidade nos seus portais, abertura para a participação da sociedade civil nos seus processos de planejamento e independência real diante de qualquer pressão política.

5.3 O TRIÂNGULO ESTRATÉGICO NA PRÁTICA JURISDICIONAL: UM MODELO OPERACIONAL

Para operacionalizar o referencial de Moore na prática cotidiana dos Tribunais de Contas, propomos um modelo de avaliação estratégica que o Conselheiro pode aplicar em cada processo relevante. Trata-se de uma lista de verificação de valor público que complementa, sem substituir, o raciocínio jurídico.

Quadro 1 — Modelo de avaliação estratégica de valor público aplicado à sentença

Dimensão	Pergunta estratégica do Conselheiro
Valor substantivo	Qual o valor público concreto que essa sentença vai criar? Quem são os beneficiários diretos do ressarcimento ou da determinação?
Efeito dissuasório	Essa decisão é suficientemente clara e fundamentada para orientar o comportamento de outros gestores que enfrentam situações análogas?
Legitimidade	A fundamentação é compreensível para além do círculo de especialistas? O cidadão médio conseguiria entender por que essa decisão foi tomada?
Capacidade operacional	O tribunal tem meios efetivos de executar o que está sendo determinado? O ressarcimento será cobrado? A inabilitação será monitorada?
Equidade distributiva	Quem são os mais vulneráveis afetados pelo ilícito que essa sentença combate? A decisão os protege de forma efetiva?
Impacto sistêmico	Essa sentença pode ser usada como precedente? Vale a pena elaborar súmula ou nota de jurisprudência para ampliar seu alcance?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esse modelo não substitui o raciocínio jurídico; ele pressupõe-no. A pergunta sobre valor público só faz sentido depois de resolvida a questão jurídica de fundo, mas ela transforma a decisão juridicamente correta em decisão estrategicamente poderosa.

6 ILUSTRAÇÕES JURISPRUDENCIAIS: A SENTENÇA COMO VALOR PÚBLICO NA PRÁTICA

6.1 O MODELO D'ORSAY EM CONTEXTOS DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: O VALOR DA JURISDIÇÃO COMO PILAR DO ESTADO DE DIREITO

Os Tribunais de Contas que operam em contextos de construção institucional recente, nações que saíram de períodos de instabilidade política, conflito ou transição democrática, enfrentam uma exigência particular: exercer jurisdição efetiva ao mesmo tempo em que contribuem para a própria consolidação do Estado de Direito que os sustenta. Nesses contextos, a jurisdição não é apenas um instrumento de controle; é um elemento constitutivo da arquitetura institucional do país.

Nesse contexto, o valor público da jurisdição tem uma dimensão adicional que Moore não havia teorizado explicitamente: o valor da própria existência de uma instituição que aplica a lei de forma imparcial a todos os agentes públicos, independentemente do seu nível hierárquico ou filiação política. Acemoglu e Robinson demonstraram que o corredor estreito exige exatamente isso: instituições que controlem o poder do Estado sem serem capturadas por ele. O Tribunal de Contas com jurisdição efetiva e independente é um dos mecanismos estruturais que mantém uma nação dentro desse corredor.

A legislação orgânica dos Tribunais de Contas com jurisdição, nos sistemas que adoptam o Modelo D'Orsay, confere poderes amplos de fiscalização preventiva, concomitante e sucessiva, além da competência para julgar contas e responsabilizar agentes. O desafio que este artigo coloca aos Conselheiros é transformar esses poderes em valor público mensurável – não apenas em conformidade legal, mas em serviços públicos melhores, em recursos recuperados e em cidadãos efetivamente protegidos.

6.2 A SENTENÇA PREVENTIVA: A ANÁLISE PRÉVIA COMO INSTRUMENTO DE VALOR PÚBLICO ANTECIPADO

Uma das peculiaridades do modelo D'Orsay é o poder de fiscalização preventiva: a análise prévia em contratos e atos antes da sua execução. Essa competência, que não existe no modelo Westminster, é um instrumento poderoso de criação de valor público antecipado, o valor que se cria antes do dano, impedindo que recursos públicos sejam malversados.

A recusa de análise prévia é, nesse sentido, a forma mais eficiente de sentença, pois ela cria valor público máximo com custo mínimo para a sociedade. O recurso que não foi desviado não precisa ser recuperado. O contrato irregular que não foi executado não gera obras inacabadas. O ato ilegal que não produziu efeitos não precisa ser anulado por via judicial.

Lima (2020)[10] observa que a análise prévia é, paradoxalmente, a competência menos valorizada pelos próprios Tribunais de Contas, talvez porque produz menos visibilidade do que a condenação, mas cria valor público superior. O Conselheiro que compreende o referencial de Moore inverte essa hierarquia: a análise prévia bem fundamentada, que impede o dano antes que ocorra, é o ato jurisdicional de maior valor público que o tribunal pode praticar.

7 AGENDA PARA CONSELHEIROS: DEZ PROPOSIÇÕES PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DE VALOR PÚBLICO

A partir do referencial teórico desenvolvido e das ilustrações jurisprudenciais apresentadas, formulamos dez proposições, principiológicas e comportamentais, para Conselheiros que pretendem exercer plenamente o potencial do sistema de vasos comunicantes entre o P-12 e o P-50:

1. Incorpore a pergunta sobre valor público como parte do seu raciocínio decisório. Antes de assinar o acórdão, pergunte: qual o valor que essa decisão vai criar, para quem e como?;

2. Fundamente as determinações com base em evidências sobre o que muda comportamentos. Uma determinação genérica tem valor simbólico, e uma determinação específica, com prazo, parâmetro e mecanismo de verificação, tem valor público real;

3. Invista na qualidade comunicativa das ementas e acórdãos. A decisão que ninguém lê além dos advogados das partes criou valor jurídico, não valor público. Escreva pensando no gestor que vai ler o precedente, não apenas no advogado que vai recorrer;

4. Priorize a fiscalização preventiva como instrumento de valor público antecipado. O visto bem fundamentado que impede o dano cria mais valor do que a condenação que o recupera parcialmente;

5. Desenvolva jurisprudência sistêmica. Identifique padrões recorrentes de ilícito e construa precedentes capazes de orientar a gestão pública de forma estrutural – súmulas, notas de jurisprudência, orientações normativas;

6. Monitore a execução das suas decisões. A sentença que não é cumprida é valor público prometido e não entregue. O Conselheiro tem responsabilidade sobre o ciclo completo do valor, não apenas sobre o ato decisório;

10 LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

7. Abra o tribunal para a participação da sociedade civil. A legitimidade política do tribunal – a segunda dimensão do triângulo de Moore – é construída com transparência, acesso e diálogo. A ISC que só conversa com os gestores auditados perde a perspectiva do cidadão que deveria proteger;

8. Pense no impacto distributivo das suas prioridades de fiscalização. O tribunal que audita principalmente contratos de grande valor, mas negligencia os serviços de saúde e educação que atingem os mais pobres, está fazendo escolhas distributivas, mesmo que inconscientemente;

9. Invista no aprendizado comparado com pares internacionais. A JURISAI existe para isso: para que as ISCs jurisdicionais aprendam umas com as outras sobre como maximizar o valor público das suas decisões. O isolamento institucional é o inimigo da inovação jurisdicional;

10. Reconheça que a independência é uma condição de valor público, não um privilégio corporativo. Um tribunal capturado por interesses políticos não pode criar valor público, porque o valor público, por definição, é o que a sociedade como um todo, e não uma fação, reconhece como legítimo e útil.

8 CONCLUSÃO: A SENTENÇA COMO ATO POLÍTICO NO SENTIDO NOBRE DA EXPRESSÃO

Mark Moore escreveu, em 1995, que criar valor público é o objetivo mais profundo e mais exigente que uma instituição pública pode ter. Trinta anos depois, a INTOSAI elevou essa visão à condição de Princípio Basilar (o P-12) e articulou-a com o Princípio Basilar da jurisdição (o P-50). O resultado é uma orientação teleológica de nível superior para as ISCs que exercem o Modelo D'Orsay: não basta ser tecnicamente correto; é preciso ser estrategicamente útil.

A sentença do Conselheiro é o ponto de convergência de todos esses princípios. Ela é, simultaneamente, um ato jurisdicional que aplica o Direito, um ato de gestão que orienta comportamentos futuros, e um ato político, no sentido nobre da expressão, que distribui recursos e poder de forma mais equitativa na sociedade.

O Conselheiro que compreende essa tríplice natureza da sentença não é apenas um juiz das contas. É um dos poucos agentes do Estado com o poder e a legitimidade de manter a sociedade no corredor estreito de Acemoglu e Robinson; o espaço onde o Estado é suficientemente forte para aplicar a lei e suficientemente controlado para não capturar o que deveria proteger.

Essa é a contribuição que este artigo oferece à literatura sobre jurisdição dos Tribunais de Contas: não uma crítica à tradição jurídica que sustenta a função, mas

um convite ao seu enriquecimento. O convite de pensar a sentença não como o fim do processo de controle, mas como o começo da criação de valor público para os cidadãos que, em última análise, são os verdadeiros destinatários de toda a jurisdição.

Em 5 de maio de 2026, em sessão solene do Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional resultante da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39/2022, a chamada "PEC da Essencialidade", que reconhece os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Nascida como PEC nº 2/2017, tramitada por quase uma década, aprovada pelo Senado em dezembro de 2022 e pela Câmara em novembro de 2025, a emenda consagra na Constituição Federal aquilo que a doutrina há muito sustentava: os Tribunais de Contas não são criações contingentes do legislador ordinário; são instituições estruturantes do Estado Democrático de Direito. O presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Conselheiro Edilson Silva, definiu o momento com precisão: "A promulgação da PEC é uma nova certidão de nascimento dos Tribunais de Contas do Brasil". Mas certidões de nascimento conferem existência, não conferem propósito. O reconhecimento constitucional da essencialidade e da perenidade é o ponto de partida, não o de chegada. Uma instituição essencial que não cria valor público é apenas uma instituição que não pode ser extinta. O verdadeiro desafio que se abre após 5 de maio de 2026 é o que este artigo procurou endereçar: transformar a potência jurisdicional que o P-50 confere e a segurança existencial que a Emenda Constitucional garante em valor público concreto, mensurável e reconhecido pelos cidadãos que, em última análise, são os verdadeiros destinatários de toda a jurisdição de contas.

O P-50 fornece o poder, enquanto o P-12 fornece o propósito. A sentença é o instrumento que transforma poder em valor público. O Conselheiro que compreende essa equação está exercendo plenamente o horizonte principiológico que a INTOSAI, e a sociedade, definiu para as ISCs com jurisdição.

Assim, quando escrevemos um acórdão em linguagem simples e com visão sistêmica, não estamos apenas julgando o passado, mas desenhando um futuro no qual a eficiência é um elemento humano e os Tribunais de Contas são protagonistas da esperança social. Humanizamos o P-50, operacionalizamos o P-12 e honramos a Emenda Constitucional da Essencialidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional resultante da PEC 39/2022** (PEC da Essencialidade). Reconhece os Tribunais de Contas de estados e municípios como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Promulgada em 5 de maio de 2026. Brasília: Congresso Nacional, 2026.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **O corredor estreito**: estados, sociedades e o destino da liberdade. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.079/2019** - Plenário. Auditoria operacional sobre obras públicas paralisadas financiadas com recursos federais. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.622/2019 - Plenário. Auditoria de desempenho na área de saúde. Brasília: TCU, 2019.

CASTRO, Sebastião Helvécio. O ideário schumpeteriano e os Tribunais de Contas no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 90, n. 1, p. 1-15, jan./fev./mar. 2014.

CASTRO, Sebastião; CASTRO, Renata Ramos de. Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai e Não Coisas: reviravoltas no embasamento da atuação do controle externo. **Controle em Foco: Revista do Ministério Público de Contas de Minas Gerais** [*S.l*], v. 3, n. 5, p.132-144, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.10119797. Disponível em: https://revista.mpc.mg.gov.br.443/controleemfoco/article/view/91. Acesso em 26 de abril de 2026.

CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de; CASTRO, Renata Ramos de. O Aroma do Controle: características do controle externo brasileiro e suas tendências. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. 21, n. 2, p. 1-30, jul./dez. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP-P 12** - Valor e Benefício dos Tribunais de Contas: Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos. Adaptação da INTOSAI-P 12 ao contexto institucional brasileiro. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP-P 50** - Princípios Fundamentais das Atividades Jurisdicionais das Instituições Superiores de Controle. Adaptação da INTOSAI-P 50 ao contexto institucional brasileiro. Belo Horizonte: IRB, 2021. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br

JURISAI. **Declaração de Paris sobre as ISC jurisdicionais**. Paris: JURISAI/ INTOSAI, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MOORE, Mark H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. **The American Review of Public Administration**, v. 43, n. 2, p. 135-158, 2013.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilkka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. **Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

POR QUE CHEGAMOS SEMPRE TARDE? A PREDOMINÂNCIA DA AVALIAÇÃO *EX POST* E O CONTROLE PREVENTIVO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

WHY DO WE ALWAYS ARRIVE TOO LATE? THE PREDOMINANCE OF EX POST EVALUATION AND PREVENTIVE CONTROL IN BRAZILIAN COURTS OF ACCOUNTS

Taciana Lopes de Souza[1]

Resumo: Os Tribunais de Contas brasileiros atuam predominantemente após a consolidação dos resultados das políticas públicas, quando os recursos já foram gastos e os erros já produziram seus efeitos. Este artigo analisa os fundamentos e os limites desse paradigma retrospectivo que postergam a avaliação para o momento em que a capacidade preventiva do controle externo é mínima. Mediante revisão teórico-reflexiva, mobiliza a Avaliação Sistêmica de Jannuzzi (2019), a Declaração de Moscou e a Lei nº 25.405/2025 para propor revisão dos critérios de viabilidade avaliativa, adoção de instrumentos prospectivos e desenvolvimento de capacidades institucionais específicas. Conclui-se que a superação da abordagem *ex post* requer a ampliação do escopo temporal do controle externo: do controle que chega depois para o controle que chega antes, quando ainda é possível corrigir o desperdício.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; controle preventivo; Tribunais de Contas; avaliação *ex post.*

Abstract: Brazilian Courts of Accounts operate predominantly after public policies have produced their results, when resources have already been spent and errors have already taken effect. This paper analyses the foundations and limits of this retrospective paradigm that delay evaluation to the point at which the preventive capacity of external control is minimal. Through a theoretical-reflective review, it draws on Jannuzzi's (2019) Systemic Evaluation, the Moscow Declaration and Law n. 25.405/2025 to propose revision of evaluability criteria, adoption of prospective instruments and development of specific institutional capacities. It concludes that overcoming the *ex post* approach requires expanding the temporal scope of external control: from control that arrives too late to control that arrives in time, when it is still possible to prevent waste.

Keywords: public policy evaluation; preventive control; Courts of Accounts; ex post evaluation.º

1 Formada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestranda pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) oferecido pela UFMG. Auditora de Controle Externo e Coordenadoria de Auditoria Operacional e Avaliação de Políticas Públicas do TCE/MG.

1 INTRODUÇÃO

A pergunta que intitula este artigo não é retórica. Ela traduz uma tensão estrutural que permeia o campo da avaliação de políticas públicas e, em particular, a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros: por que os principais instrumentos avaliativos, normativos, metodológicos e institucionais privilegiam o momento posterior à implementação das políticas, quando os recursos já foram gastos, os erros já foram cometidos e os danos já alcançaram a população?

A avaliação *ex post* consolidou-se como o paradigma dominante tanto na literatura especializada quanto nas normas que orientam os órgãos de controle externo. A ISO 21513:2026, publicada pela *International Organization for Standardization* (ISO) em janeiro de 2026, reforça esse viés ao delimitar seu escopo exclusivamente à avaliação após o encerramento de projetos e programas (ISO, 2026). A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020, norma correspondente à GUID 9020 (*Evaluation of Public Policies*), embora reconheça a possibilidade de avaliações em três momentos distintos: *ex ante*, concomitante e *ex post*, mostra que a prática das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) permanece concentrada no momento posterior à implementação (IRB, 2021), tensão que este artigo se propõe a examinar.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), a Resolução nº 11/2020, que dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para avaliação de programas e políticas públicas por essa Corte de Contas, consolida esse viés ao condicionar a seleção de qualquer programa ou política como objeto avaliativo à existência prévia de dados disponíveis e de efeitos já observáveis, critérios que funcionam na prática como filtros que excluem as políticas em fase de formulação ou implementação que se inicia (TCE/MG, 2020).

Nesse contexto, dois movimentos normativos recentes sinalizam uma inflexão relevante. No plano federal, a Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021 elevou a avaliação de políticas públicas ao *status* constitucional. No plano estadual, a Lei nº 25.405/2025, de Minas Gerais, instituiu princípios, diretrizes e objetivos para monitoramento e avaliação de políticas públicas no Estado, estabelecendo articulação direta entre o Executivo e os órgãos de controle externo, entre eles o TCE/MG (Minas Gerais, 2025). Esses marcos abrem espaço normativo para uma reorientação do controle externo que este artigo pretende fundamentar teoricamente.

O objetivo deste trabalho é analisar, sob perspectiva teórico-reflexiva, os fundamentos e os limites do modelo *ex post* na avaliação de políticas públicas, discutindo suas implicações para o papel dos Tribunais de Contas como agentes do controle preventivo. A hipótese central é que a predominância retrospectiva constitui uma construção normativa e institucional que precisa ser questionada para que os Tribunais de Contas possam cumprir plenamente a função constitucional de controlar para melhorar a vida das pessoas, nos termos da NBASP 12 (INTOSAI, 2019).

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução, metodologia e considerações finais. A seção 3 apresenta os conceitos e as tipologias da avaliação de políticas públicas, os limites da avaliação somativa tardia

e a distinção entre auditoria operacional e avaliação de políticas. A seção 4 examina o arcabouço normativo que orienta a avaliação nos Tribunais de Contas, analisando a ISO 21513:2026, a NBASP 9020, a Resolução nº 11/2020 do TCE/MG e a Lei nº 25.405/2025, identificando em cada instrumento a tensão entre abertura normativa e prática institucional. A seção 5 discute as condições sob as quais o controle preventivo possui fundamentação jurídica e é viável operacionalmente para o TCE/MG. A seção 6 apresenta três proposições complementares para a superação da abordagem *ex post*, de natureza normativa, metodológica e institucional.

2 METODOLOGIA

O presente artigo adota abordagem teórico-reflexiva, modalidade de pesquisa qualitativa que se caracteriza pela análise crítica e sistemática de literatura especializada e de documentos normativos, com o propósito de construir argumentação fundamentada sobre um problema teórico e institucional (Dresch; Lacerda; Antunes, 2015). Não se trata, portanto, de pesquisa empírica com coleta de dados primários, limitação que é reconhecida nas Considerações Finais e que abre agenda para estudos subsequentes de natureza aplicada.

O *corpus* da pesquisa é composto por duas categorias de fontes. A primeira reúne instrumentos normativos primários, consultados em suas versões originais, selecionados a partir de dois critérios cumulativos: pertinência direta ao objeto, que são as normas que regulam explicitamente a avaliação de políticas públicas no âmbito do controle externo brasileiro e vigência no período analisado (2020-2026). Compõem esse *corpus*: a norma ISO 21513:2026, obtida diretamente no portal da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); a NBASP 9020, na versão publicada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) (2021); a Resolução TCE/MG nº 11/2020, obtida no Diário Oficial de Contas do Estado de Minas Gerais; a Lei Estadual nº 25.405/2025, extraída do sistema de consulta de legislação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (AL/MG), incorporada em razão de sua relevância para as proposições normativas da seção 6. A segunda categoria reúne literatura acadêmica selecionada por critérios de pertinência temática e relevância no campo da avaliação de políticas públicas e do controle externo, com ênfase em autores que tratam das dimensões conceitual, histórica, institucional e metodológica da avaliação.

A técnica analítica empregada foi a análise normativa comparada: cada instrumento do *corpus* foi examinado quanto à sua estrutura de critérios de viabilidade avaliativa, ao momento do ciclo de políticas públicas que privilegia e às implicações para o escopo temporal do controle externo. Os resultados foram sistematicamente confrontados com o referencial teórico da avaliação sistêmica (Jannuzzi, 2019) e com a literatura sobre abordagens de controle, permitindo identificar padrões de convergência e de tensão entre o mandato constitucional ampliado pelo Art. 70 da Constituição Federal e a arquitetura normativa vigente.

O procedimento analítico consistiu em três movimentos articulados. No primeiro, foram identificados e caracterizados as tipologias e os momentos

avaliativos reconhecidos pela literatura especializada, estabelecendo o referencial teórico a partir do qual os instrumentos normativos seriam examinados. No segundo, cada instrumento normativo foi analisado criticamente à luz desse referencial, com o objetivo de identificar tensões entre as aberturas que os documentos oferecem em tese e os constrangimentos que seus critérios operacionais impõem na prática. No terceiro, os achados foram sintetizados em proposições de natureza normativa, metodológica e institucional, orientadas à superação da abordagem *ex post* no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E O PROBLEMA DA COMPLEXIDADE

A avaliação de políticas públicas constitui um campo interdisciplinar em consolidação, cuja delimitação conceitual ainda é objeto de disputa. A NBASP 9020 define avaliação como "um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade [bem como a sua relevância]" (IRB, 2021, p. 2). Em sentido mais amplo, pode ser compreendida como uma aferição cuidadosa do valor ou do mérito de uma intervenção pública, realizada durante sua execução ou após o seu encerramento, tendo por base evidências empíricas e critérios explícitos de análise, com o propósito de ser útil para ações e decisões futuras (Vedung; Pedone, 2021).

De acordo com Faria (2005), que resgata a tese de Derlien (2001), as motivações para a avaliação de políticas públicas passaram por um deslocamento histórico: da função de informação nos anos 1960, quando os gestores buscavam melhorar os programas, para a função de realocação de recursos nas décadas de 1980 e 1990, sob forte influência da Nova Gestão Pública. Esse percurso é importante para compreender por que a avaliação *ex post* se tornou dominante: moldada institucionalmente em um contexto de reforma do Estado e *accountability* gerencial, a avaliação passou a servir principalmente para demonstrar resultados mensuráveis *a posteriori* e justificar decisões de continuidade ou corte, e não para produzir conhecimento conceitual que retroalimente o ciclo das políticas em tempo real.

3.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS MOMENTOS DA AVALIAÇÃO

A noção de ciclo de políticas públicas, embora reconhecidamente simplificadora, oferece um quadro analítico útil para situar os diferentes momentos em que a avaliação pode ocorrer. Serapioni (2016) descreve o ciclo político como composto por fases que incluem a inserção de um tema na agenda política, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação, e a avaliação e o controle dos efeitos das políticas públicas. Souza (2006) descreve esse percurso de forma

semelhante, tratando o ciclo como um processo deliberativo e dinâmico. A avaliação, nesse enquadramento, aparece tipicamente como etapa final. Como observa Cunha (2018), situar a avaliação apenas ao final desse processo compromete sua função orientadora: ela passa a informar o ciclo seguinte, mas não o ciclo em curso.

A NBASP 9020 reconhece uma tríplice categorização dos momentos avaliativos: a avaliação *ex ante*, realizada antes da implementação; a avaliação concomitante, realizada durante a execução; e a avaliação *ex post*, realizada após o encerramento. Cunha (2018) reforça essa distinção ao observar que a avaliação *ex ante* é realizada ao começo de um programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta, tendo o diagnóstico como elemento central, enquanto a avaliação *ex post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação, assimetria que este artigo se propõe a questionar.

A avaliação *ex ante* destina-se a examinar a consistência teórica e empírica de uma política antes que ela seja implementada, analisando a adequação entre o problema diagnosticado, os objetivos propostos e os instrumentos escolhidos. Serapioni (2016) contribui com uma distinção analítica fundamental para compreender por que essa modalidade importa: a abordagem orientada pela teoria (*theory-driven evaluation*) propõe que a tarefa da avaliação inclua explicar por que um programa deveria funcionar como planejado, o que exige examinar a lógica de intervenção antes e durante a execução, e não apenas após o encerramento. Se a política falha não por problemas de implementação, mas porque sua lógica de intervenção era, desde o início, inadequada ao problema que pretendia resolver, a avaliação que chega depois dos resultados consolidados tem capacidade limitada de prevenir o dano. Essa distinção é fundamental: controlamos as consequências de uma teoria equivocada, quando deveríamos ter verificado a teoria antes.

A avaliação concomitante, por sua vez, ocupa um espaço estratégico que merece atenção especial no contexto dos Tribunais de Contas. Realizada durante a execução da política, ela permite identificar falhas de implementação, gargalos operacionais e desvios em relação ao desenho original antes que seus efeitos se tornem irreversíveis. A NBASP 9020 reconhece que a decisão de realizar tal avaliação pode ser tomada no momento da aprovação da legislação que estabelece a política pública (IRB, 2021), o que abre espaço para que os Tribunais de Contas incorporem o controle concomitante de forma planejada e sistemática, e não apenas reativa. Essa tipologia revela, portanto, uma hierarquia implícita de capacidade preventiva: quanto mais cedo no ciclo a avaliação ocorre, maior seu potencial de corrigir rumos antes que os danos se consolidem.

3.2 OS LIMITES DA AVALIAÇÃO SOMATIVA TARDIA E A PERSPECTIVA SISTÊMICA

Para compreender a crítica ao paradigma *ex post*, é necessário retomar uma distinção tipológica fundamental que a literatura especializada consolidou. As avaliações formativas são realizadas durante a implementação do programa, voltadas à produção de informações que permitam correções de procedimentos e

melhoria contínua; as avaliações somativas, por sua vez, são realizadas quando o programa está em curso há algum tempo ou após sua conclusão, com o objetivo de verificar sua efetividade e emitir um julgamento sobre seu valor geral (Cunha, 2018). Essa distinção é importante porque revela que o problema não é a avaliação somativa em si, indispensável para a *accountability* e a aprendizagem institucional, mas sua transformação no único momento avaliativo reconhecido como legítimo, particularmente quando realizada tardiamente, após os efeitos da política já se consolidarem de forma irreversível.

Jannuzzi (2019) dirige uma crítica substancial precisamente a esse paradigma da avaliação somativa tardia. Para o autor, dado o estágio de maturidade em que se encontram as políticas públicas no Brasil, "avaliações diagnósticas e avaliações de processo continuam sendo cruciais para o desenho e aprimoramento de programas". A avaliação de resultados deve ser agendada no momento adequado, "depois de resolvidos os diversos problemas operacionais que insistem aparecer na introdução de um novo programa". Ou, como sintetiza Patton (1997, p. 200, *apud* Jannuzzi, 2019): "a menos que se saiba que o programa está operando conforme o planejado, há poucos motivos para se esperar que ele esteja produzindo os resultados almejados". Avaliar apenas os resultados finais de uma política cujos problemas de implementação nunca foram diagnosticados é, portanto, menos uma avaliação da política do que uma constatação tardia de seu fracasso.

Essa perspectiva sustenta o que Jannuzzi (2019) denomina como Avaliação Sistêmica, a qual se trata de uma reconfiguração do ciclo clássico de políticas que reconhece a centralidade da implementação. Em lugar de um circuito sequencial de etapas culminando na avaliação, propõe-se uma estrutura em que avaliações diagnósticas *ex ante*, avaliações de processo e análises somativas em momento adequado coexistem e se retroalimentam ao longo da vida da política. Não há que se falar, pois, em avaliação, mas em avaliações, propostas na forma de plano a ser executado em meses e anos, conforme a complexidade da intervenção (Jannuzzi, 2019). Essa abordagem é especialmente relevante no Brasil, onde as políticas operam em múltiplas esferas de governo, com públicos-alvo heterogêneos e capacidades de gestão profundamente desiguais pelo território.

A contribuição de Lima e Mendes (2021) aprofunda esse argumento ao oferecer um *framework* analítico para a avaliação da implementação. Os autores sistematizam seis dimensões que determinam o sucesso ou fracasso de uma política: 1) análise do conteúdo da formulação; 2) do contexto; 3) do processo de implementação; 4) dos recursos; 5) dos atores sociais envolvidos; e 6) do alcance. Essas dimensões são melhores adequadamente examinadas durante a execução, e não após o encerramento. O argumento converge com o de Jannuzzi (2019), no sentido de que avaliar apenas os resultados finais significa ignorar as dimensões que só existem, e só podem ser examinadas, enquanto a política está viva.

Oliveira e Passador (2019) reforçam esse diagnóstico ao argumentar que o crescimento das avaliações no campo científico brasileiro tem sido quantitativo, mas que persiste uma lacuna qualitativa, com a maioria ainda se concentrando na *accountability* e na medição de resultados, com pouca ênfase na aprendizagem e na correção de rumos durante a implementação. Para os autores, avaliações contínuas

e não pontuais ao final do ciclo são especialmente necessárias em contextos de escassez de recursos, pois permitem a alocação mais eficiente durante o próprio processo de implementação. Para os Tribunais de Contas, esse argumento tem uma implicação institucional em contextos de escassez fiscal, pois o controle que só atua após a consolidação dos resultados não apenas chega tarde; chega quando a alocação mais eficiente já não é mais possível.

3.3 A PREDOMINÂNCIA *EX POST*: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CRÍTICA INSTITUCIONAL

A hegemonia da avaliação *ex post* nos sistemas de controle externo não é casual nem meramente técnica. Do ponto de vista institucional, a avaliação *ex post* apresenta vantagens práticas evidentes para os Tribunais de Contas, considerando que o objeto já está definido, os dados já estão disponíveis e a responsabilização pode ser exercida com maior precisão. A análise *ex ante*, ao contrário, exige que os órgãos de controle se posicionem em relação a decisões ainda em curso, o que pode ser percebido como interferência indevida no processo de formulação de políticas. Castro e Castro (2024) apontam que a lógica sancionatória ainda prevalece sobre a lógica orientativa nos órgãos de controle brasileiros, historicamente concebidos como instrumentos de verificação da legalidade e regularidade do gasto público, ou seja, função essencialmente retrospectiva. A própria NBASP 9020 registra esse impasse ao estabelecer que “o avaliador não deve chegar ao ponto de prescrever a orientação da política” (IRB, 2021, p. 7), fixando um limite que, na prática, tende a reforçar a postura reativa. Esse descompasso entre a permissão formal e o constrangimento institucional será examinado em detalhe na seção 4.2; importa registrá-la aqui como uma das raízes estruturais do predomínio retrospectivo.

Sob o ponto de vista econômico do desperdício de recursos públicos, Bandiera, Prat e Valletti (2009) demonstram, em contexto europeu, que a perda passiva, representada pela ineficiência sistêmica, respondeu por 83% do total de desperdício no gasto público analisado, superando amplamente a perda ativa decorrente de corrupção. Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018) estimam que as ineficiências técnicas em compras públicas, massa salarial e transferências mal direcionadas custam à América Latina aproximadamente 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em média, cifra superior ao gasto médio regional com saúde (4,1%) e equivalente a US$ 220 bilhões anuais. Para o Brasil especificamente, a estimativa é de 3,9% do PIB. Castro e Castro (2024) utilizam essa convergência de evidências para fundamentar a reorientação do controle externo: o paradigma sancionatório retrospectivo é eficiente para punir o passado, mas ineficiente para proteger o futuro.

Ceneviva e Farah (2012) acrescentam uma dimensão democrática a esse argumento. Para os autores, a institucionalização de sistemas permanentes de avaliação pode contribuir para maior transparência e responsabilização dos agentes públicos, mas esse potencial só se realiza plenamente quando as avaliações são contínuas, participativas e tempestivas. Uma avaliação que chega depois dos resultados consolidados pode informar o debate público, mas não pode devolver à

sociedade os recursos desperdiçados durante a implementação. É nesse sentido que o paradigma *ex post* exclusivo representa não apenas uma limitação técnica, mas um entrave democrático ao limitar o controle ao momento em que a participação social tem menor capacidade de influenciar os rumos da política.

Compreender por que o *ex post* predomina e quais são seus custos institucionais, econômicos e democráticos é condição para examinar, na seção seguinte, a distinção entre auditoria operacional e avaliação de políticas públicas, distinção que revela como os próprios instrumentos de controle foram construídos sobre premissas retrospectivas que precisam ser questionadas.

3.4 A DISTINÇÃO ENTRE AUDITORIA OPERACIONAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Tribunais de Contas dispõem de dois instrumentos principais para examinar as políticas públicas: a auditoria operacional e a avaliação de políticas públicas, e a distinção entre eles é normativamente relevante. Seus objetos, critérios e pressupostos epistemológicos possuem diferenças que têm implicações diretas sobre a capacidade preventiva do controle externo.

A auditoria operacional consiste no "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, verificando se há espaço para aperfeiçoamento" (TCU, 2020). Seu foco é o desempenho da gestão, ou seja, na autoridade que executa a política. A avaliação de políticas públicas, orientada pela NBASP 9020, examina a política em si, incluindo sua relevância, que se refere à adequação dos objetivos em relação às necessidades sociais, e sua utilidade, que diz se a política foi vantajosa, levando em conta seus efeitos diretos, indiretos e não intencionais (IRB, 2021). Como sintetizam Castro e Castro (2024), na auditoria operacional o foco é a autoridade que executa a política; na avaliação de políticas públicas, o foco é a política em si.

Essa distinção não é apenas metodológica: é epistêmica e política. Do ponto de vista epistêmico, a auditoria operacional produz conhecimento sobre o gestor, isto é, se ele agiu com economicidade, se cumpriu metas, se respeitou os limites legais. A avaliação de políticas, por sua vez, opera na lógica do mérito e do valor, buscando julgar a utilidade social e a relevância da intervenção, e investigando relações de causalidade entre programa e resultados (IRB, 2021).

Do ponto de vista político, essa diferença implica concepções distintas de responsabilidade, pois, enquanto a auditoria responsabiliza o executor, a avaliação questiona a própria decisão de implementar. Retomando a distinção de Faria (2005), a auditoria operacional, por sua natureza, opera predominantemente no registro instrumental e a avaliação de políticas, em tese, deveria operar no registro conceitual.

Pollitt (2008), no entanto, sugere uma interpretação cautelosa acerca da relação entre os Tribunais de Contas e avaliação, uma vez que há inibições institucionais,

culturais e políticas à transformação dos tribunais em instituições avaliativas, mesmo que a prática de auditoria operacional utilize instrumentos metodológicos da avaliação. Os tribunais foram historicamente constituídos como instâncias de verificação da legalidade e da regularidade do gasto, uma identidade institucional que tende a resistir à incorporação de funções prospectivas, percebidas como potencial interferência no processo de formulação de políticas ainda em curso.

Jannuzzi (2019) aprofunda essa distinção ao propor os critérios de mérito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/ *Development Assistance Committee* (DAC): relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto, como referencial mais abrangente para a avaliação de programas e projetos públicos. Em relação aos critérios da auditoria operacional, os critérios DAC/OCDE incorporam duas dimensões adicionais de valor: a relevância, que questiona se os objetivos da política eram adequados às demandas prioritárias da sociedade antes mesmo de sua implementação, e a sustentabilidade, que examina se os efeitos da política persistirão após seu encerramento. Essas duas dimensões são intrinsecamente prospectivas: não podem ser adequadamente respondidas apenas após o encerramento da política, pois exigem que o avaliador examine a lógica de intervenção antes e durante a execução. Para os Tribunais de Contas, a adoção desse referencial representaria uma reorientação da própria concepção de controle externo: do controle da gestão para o controle da política e, portanto, da verificação retrospectiva para o acompanhamento prospectivo.

4 O ARCABOUÇO NORMATIVO E SEU VIÉS RETROSPECTIVO: ISO 21513:2026, NBASP 9020 E MARCOS LEGAIS MINEIROS

A análise do arcabouço normativo existente que orienta a avaliação de políticas públicas aplicável aos Tribunais de Contas revela uma convergência em direção à avaliação retrospectiva, ainda que acompanhada de abertura normativa que permanece subutilizada na prática institucional.

4.1 A ISO 21513:2026 E OS LIMITES DA NORMATIZAÇÃO RETROSPECTIVA

Publicada em janeiro de 2026, a norma ISO 21513:2026 representa a primeira norma internacional dedicada especificamente à avaliação de projetos e programas. Trata-se de uma norma cujo escopo é inteiramente delimitado ao período após o encerramento das intervenções, voltada para a verificação retrospectiva do valor gerado (ISO, 2026). A norma propõe uma estrutura analítica baseada em cinco temas: governança e gestão; alinhamento estratégico; saídas; resultados; e benefícios, sendo que nenhum desses cinco temas contempla a análise da consistência da política antes de sua implementação ou o acompanhamento de seu desenvolvimento em curso. Em outras palavras, ela foi construída sobre a premissa de que avaliar significa examinar o que já ocorreu.

Essa delimitação temporal não é uma escolha neutra. Como demonstrou o referencial teórico construído ao longo da seção 3, as tipologias de avaliação, quanto ao momento em que ela ocorre (*ex ante* e concomitante), não são modalidades marginais ou experimentais, são instrumentos reconhecidos pela NBASP 9020, pela Avaliação Sistêmica de Jannuzzi (2019) e pelo *framework* de Lima e Mendes (2021) como componentes indispensáveis para o exame das políticas públicas em sua complexidade real. Ao excluí-los de seu escopo, a ISO 21513:2026 não apenas adota uma posição metodológica restritiva; ela legitima institucionalmente o paradigma *ex post* que este artigo se propõe a questionar, conferindo-lhe o peso de uma norma internacional de referência.

Uma segunda limitação diz respeito à concepção de participação. Embora a norma reconheça a importância de consultar diferentes partes interessadas, tende a posicioná-las como fontes de informação e não como sujeitos ativos do processo avaliativo. Essa abordagem contrasta com perspectivas participativas mais amplas, segundo as quais a efetividade da avaliação depende não apenas da coleta de informações junto aos interessados, mas de sua inclusão ativa na definição do que conta como sucesso e na interpretação dos resultados. Em contextos de políticas complexas, tratar a participação apenas como consulta pode reforçar assimetrias de poder e comprometer a legitimidade dos achados avaliativos, por não considerarem quem se beneficia dos resultados e quem permanece invisibilizado nos processos decisórios (Bezerra; Toni; Joppert, 2026).

Para os Tribunais de Contas brasileiros, a ISO 21513:2026 representa um referencial de utilidade restrita precisamente porque sua arquitetura retrospectiva é incompatível com o objetivo de ampliar o controle preventivo. A NBASP 9020, examinada na seção seguinte, oferece um quadro normativo mais abrangente, mas, como se verá, também apresenta tensões internas entre a abertura teórica para modalidades prospectivas e os critérios práticos que privilegiam o momento pós-implementação.

4.2 A NBASP 9020 E O DESAJUSTE ENTRE ABERTURA NORMATIVA E PRÁTICA INSTITUCIONAL

A NBASP 9020, incorporada às NBASPs em 2020, representa um avanço importante em relação à lógica gerencial da auditoria operacional. Ao introduzir os critérios de utilidade e relevância como os eixos centrais da avaliação, a norma desloca o foco do desempenho do gestor para o mérito da política, aproximando-se, em tese, do referencial mais abrangente que Jannuzzi (2019) propõe com os critérios DAC/OCDE. A norma reconhece explicitamente que as avaliações podem ocorrer em três momentos: *ex ante*, concomitante e *ex post*, e admite a possibilidade de avaliação antes do início da implementação (IRB, 2021).

Essa abertura normativa é, no entanto, sistematicamente restringida pelos critérios de viabilidade que a própria norma estabelece. A NBASP 9020 reconhece que a avaliação *ex ante* "ocorre muito raramente nas EFS" e recomenda que "é preferível esperar ao menos dois ou três anos após a implantação da política

pública" para realizar a avaliação (IRB, 2021, p. 16). Os critérios de seleção do objeto avaliativo, como disponibilidade de dados, existência de indicadores consolidados, intervalo de tempo suficiente para que os efeitos sejam observáveis, funcionam, na prática, como filtros que sistematicamente excluem as políticas em fase de formulação ou implementação inicial. A norma abre a porta para o prospectivo e imediatamente a fecha com os requisitos do retrospectivo.

Há, portanto, uma contradição interna na NBASP 9020 entre o que ela autoriza teoricamente e o que seus critérios operacionais tornam viável na prática. As inibições que Pollitt (2008) identificou são reproduzidas no plano normativo ao rever os critérios de viabilidade da NBASP 9020. O avaliador que segue a norma à risca encontrará sempre razões técnicas para postergar a avaliação, uma vez que os dados podem ainda não estar disponíveis, os efeitos ainda não podem ser observáveis e o intervalo de tempo ainda é insuficiente. A norma, assim, não apenas descreve uma prática dominante; ela a legitima.

Os critérios específicos relevância e utilidade que a NBASP 9020 introduz, apontam, paradoxalmente, a direção oposta. A relevância questiona se os objetivos da política são adequados às necessidades sociais, econômicas ou ambientais; a utilidade examina se a política foi vantajosa, levando em consideração, de um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não intencionais ou não esperados, e, de outro, as necessidades que a política pretendia atender (IRB, 2021). Essas são perguntas que, por natureza, deveriam ser formuladas antes da implementação, pois uma política cuja relevância não foi verificada *ex ante* pode fracassar não por problemas de gestão, mas porque seus objetivos eram inadequados desde o início. Essa contradição interna é, em si, a mais precisa ilustração do desajuste entre abertura normativa e cultura avaliativa institucional, desajuste que a Resolução nº 11/2020 do TCE/MG, examinada na seção seguinte, reproduz no plano estadual.

4.3 A RESOLUÇÃO Nº 11/2020 DO TCE/MG E O MODELO PROCEDIMENTAL

A Resolução nº 11/2020 do TCE/MG reproduz, no plano estadual, o mesmo desajuste identificado na NBASP 9020 ao reconhecer instrumentos e possibilidades que apontam para além do paradigma retrospectivo, mas estabelece critérios operacionais que sistematicamente o consolidam. Fundamentada na GUID 9020 da INTOSAI e nos compromissos da Declaração de Moscou, a resolução instituiu um modelo procedimental estruturado em três fases: preliminar e de planejamento; execução e elaboração de relatório; e deliberação, comunicação e monitoramento, o qual merece um exame detalhado porque seus elementos progressistas e seus filtros retrospectivos coexistem no mesmo documento.

Entre os elementos que apontam para além do paradigma *ex post*, destacam-se dois. O primeiro é a previsão de Conselho Consultivo composto por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, beneficiários e academia (Art. 12), que aproxima o modelo do paradigma participativo e responde parcialmente à

limitação identificada na ISO 21513:2026. O segundo é a inclusão dos "possíveis riscos advindos da implementação" como critério de seleção do objeto de avaliação (Art. 6º, VII), o que em tese permitiria ao TCE/MG antecipar sua atuação para políticas ainda em fase inicial. Esses elementos têm, no entanto, alcance limitado: o Conselho Consultivo é previsto apenas "quando for o caso" (art. 4º, II, b), não como componente obrigatório; e os riscos da implementação são critério de priorização da escolha do objeto, não de análise da política em si.

Os critérios de viabilidade estabelecidos pelo Art. 7º revelam filtros retrospectivos da resolução. O inciso I exige "possibilidade de aferir seus efeitos, considerando a disponibilidade de dados e de metodologia adequada"; o inciso II exige "intervalo de tempo apropriado entre o início da ação do poder público e o momento da avaliação, de modo que seus efeitos diretos e indiretos sejam observáveis" (TCE/MG, 2020). Combinados, esses dois incisos significam que uma política em fase de formulação sem dados históricos consolidados e sem efeitos ainda observáveis será sistematicamente excluída do escopo da avaliação. Por isso, se aguardamos os efeitos se tornarem observáveis para avaliar, os problemas de implementação que comprometeram a efetividade da política durante esse intervalo permanecem sem diagnóstico e sem correção (Jannuzzi, 2019).

Esses limites operacionais não invalidam o modelo procedimental da Resolução nº 11/2020, mas evidenciam que a ampliação do controle preventivo depende também de condições externas ao próprio TCE/MG, em especial de um fluxo sistemático de informações sobre as políticas em curso que chegue ao tribunal antes da consolidação dos resultados. É precisamente essa condição que a Lei nº 25.405/2025, de Minas Gerais, examinada na seção seguinte, começa a criar.

4.4 A LEI Nº 25.405/2025, DE MINAS GERAIS, E O NOVO MARCO ESTADUAL

A Lei Estadual nº 25.405, de 30 de julho de 2025, representa um avanço normativo relevante no plano estadual sem alterar os instrumentos de controle já existentes. Aprovada pela AL/MG após tramitação de projeto originário de 2018, a lei institucionaliza o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP/MG), criado pelo Decreto nº 48.298/2021, estabelecendo base legal para sua operação integrada sob coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), da Controladoria-Geral do Estado (CGE), da Ouvidoria-Geral do Estado e da Fundação João Pinheiro (Minas Gerais, 2025).

Para além da estrutura de governança que institui, dois dispositivos da Lei nº 25.405/2025 merecem atenção especial no contexto deste artigo. O primeiro é a previsão de que os resultados do monitoramento e da avaliação subsidiarão a elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento estaduais, cumprindo a função que Ceneviva e Farah (2012) identificam como condição para que a avaliação transcenda a função gerencial e assuma seu papel democrático pleno. O segundo, e mais concreto, é a determinação de que os resultados das avaliações serão encaminhados ao Tribunal de Contas conforme a pertinência

temática, estabelecendo vínculo normativo direto entre o SAPP/MG e o TCE/MG e transformando a articulação institucional em fluxo informacional juridicamente determinado (Minas Gerais, 2025).

A inclusão da CGE, órgão de controle interno, entre os responsáveis pela gestão do SAPP/MG, cria uma arquitetura institucional em que controle interno e controle externo são alimentados pelo mesmo sistema de avaliação, o que em tese permite ao TCE/MG acompanhar o ciclo avaliativo das políticas públicas desde suas fases iniciais, e não apenas após a consolidação dos resultados. Como essa condição se realizará depende da regulamentação e da operacionalização do SAPP/MG, mas a base normativa, antes inexistente, agora está posta.

A Lei nº 25.405/2025 não resolve, por si só, os limites identificados nas seções anteriores. A Resolução nº 11/2020 continua estabelecendo mecanismos de seleção que privilegiam o momento pós-implementação, e a cultura avaliativa dos Tribunais de Contas não se transforma por decreto. O que a nova lei faz é criar as condições normativas para uma reorientação que, sem esse suporte legal, dependeria exclusivamente da iniciativa institucional do TCE/MG. Como se discutirá na seção seguinte, aproveitar essas condições requer não apenas vontade institucional, mas desenvolvimento de capacidades analíticas específicas e revisão dos critérios de viabilidade da Resolução nº 11/2020.

5 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O POTENCIAL DO CONTROLE PREVENTIVO

As seções anteriores demonstraram por que o controle preventivo permanece à margem na prática dos Tribunais de Contas: o arcabouço normativo estudado, como a ISO 21513:2026, a NBASP 9020 e a Resolução nº 11/2020, privilegia o momento pós-implementação, construindo filtros que excluem do escopo avaliativo as políticas para as quais a intervenção preventiva teria maior capacidade de corrigir rumos. Esta seção parte desse diagnóstico para examinar as condições sob as quais a reorientação é juridicamente possível e operacionalmente viável.

O ponto de partida normativo internacional é a Declaração de Moscou, aprovada no XXIII INCOSAI em setembro de 2019, que sinaliza essa direção sem exigir que as EFS abandonem seus mandatos tradicionais. O documento encoraja as EFS a desenvolver abordagem estratégica de auditoria para apoiar o atingimento de prioridades nacionais; a ampliar o foco para a identificação de riscos sistêmicos no governo, além dos riscos operacionais de entidades individuais; e a formar auditores do futuro capazes de trabalhar com análise de dados, ferramentas de inteligência artificial e avançados métodos de análise qualitativa, com mentalidade estratégica que inclui análise de viabilidade, identificação de relações causais e geração de previsões (INTOSAI, 2019). Para os Tribunais de Contas, esse conjunto de competências remete à descrição funcional do perfil que um controle externo orientado à prevenção exige.

Do ponto de vista constitucional, Lima e Diniz (2018) argumentam que o Art. 70 da Constituição Federal, ao estabelecer que a fiscalização engloba as dimensões

da legalidade, economicidade e legitimidade, já autoriza uma atuação avaliativa que vai além da conformidade legal. A análise *ex ante*, que consiste em verificar se uma política tem consistência lógica, se seus objetivos são adequados ao problema identificado e se os recursos previstos são suficientes para os resultados esperados (Lassance, 2025) é plenamente compatível com esse mandato constitucional ampliado.

A EC nº 109/2021, ao elevar a avaliação de políticas públicas ao *status* constitucional, foi além. Ela criou uma obrigação de avaliação que não se restringe ao momento posterior à implementação, abrindo o caminho para que os Tribunais de Contas interpretem seu papel fiscalizatório como prospectivo. Concretamente, esse mandato ampliado significa que os Tribunais de Contas podem e, sob a perspectiva do controle de legitimidade, deveriam examinar se os objetivos de uma política são adequados às necessidades da população antes de seu lançamento, se os instrumentos escolhidos guardam coerência com o diagnóstico que fundamentou a intervenção, e se os riscos de implementação foram mapeados e considerados no desenho original. Não se trata de interferir na formulação de políticas, mas de exercer o controle de legitimidade no único momento em que ele ainda pode prevenir o dano antes que os recursos sejam gastos e os erros se tornem fatos consumados.

A Lei nº 25.405/2025, de Minas Gerais, conforme analisado na seção 3.4, cria esse fluxo informacional que esse mandato exige, complementando o mandato da EC nº 109/2021 com a infraestrutura de dados que ele exige.

É precisamente nesse ponto que a Avaliação Sistêmica proposta por Jannuzzi (2019) deixa de ser referencial teórico genérico e se converte em modelo operacional para o controle preventivo. O autor propõe que as dificuldades de implementação dos programas que ocupam a maior parte do tempo de vida das políticas estejam no centro das preocupações dos gestores e avaliadores, não sua apreciação final.

Para o TCE/MG, traduzir esse modelo significa selecionar políticas prioritárias em fase de formulação ou implementação inicial e acompanhar sistematicamente, durante a execução, as dimensões que determinam seu sucesso ou fracasso; a descontinuidade no fluxo de repasses; as dificuldades de articulação federativa e de relacionamento com outros agentes; os gargalos na alocação de pessoal em volume suficiente e com capacidade técnica adequada; as deficiências de diálogo com usuários e de controle social. Esses problemas tipicamente recorrentes, identificados por Jannuzzi (2019) como os que comprometem a efetividade social dos programas dia após dia, na ponta em que os serviços são prestados, são os que uma avaliação *ex post*, realizada após a consolidação dos resultados, pode constatar, mas já não pode corrigir. A contribuição do controle externo para a melhoria da qualidade das políticas públicas depende, portanto, de que o TCE/MG chegue a essas dimensões antes que elas se tornem irreversíveis.

A experiência comparada reforça esse argumento ao mostrar que o controle preventivo é operacionalmente viável, ainda que institucionalmente desafiador. Em países com tradição avaliativa consolidada nos órgãos de controle externo, como França, Canadá e Austrália, as EFS desenvolveram instrumentos para examinar a consistência das políticas antes de sua implementação plena, incluindo pareceres sobre a viabilidade dos desenhos propostos e avaliações que verificam se as condições mínimas para uma intervenção efetiva estão presentes (Lima; Diniz,

2018). Nenhum desses instrumentos implica que o tribunal substitua o decisor político, ou melhor, implicam, como sublinha a Declaração de Moscou ao tratar do papel aconselhador das EFS, que o tribunal emita recomendações baseadas em evidências sem se envolver com o gerenciamento ou as operações da entidade fiscalizada (INTOSAI, 2019).

No Brasil, o TCE/MG figura entre os tribunais estaduais que mais avançaram nessa agenda, com a Resolução nº 11/2020. A Lei nº 25.405/2025, de Minas Gerais, agora cria as condições institucionais que antes dependiam exclusivamente da iniciativa do próprio TCE/MG, ao formalizar o vínculo informacional entre o SAPP/MG e o controle externo. Aproveitar essas condições, porém, exige que o Tribunal desenvolva capacidades analíticas que ainda não estão plenamente consolidadas, tais como profissionais treinados em análise de viabilidade, em mapeamento de teorias da mudança, em avaliação de processos de implementação, sendo as mesmas competências que a Declaração de Moscou identifica como essenciais para as EFS do futuro.

Essa reorientação não implica negar a importância da responsabilização retrospectiva, componente essencial da *accountability* democrática de que os Tribunais de Contas não podem abdicar. O controle preventivo não substitui o controle sancionatório. Ele amplia e qualifica o papel dos tribunais como agentes do aprimoramento contínuo das políticas públicas: do controle que chega depois para verificar o que deu errado, para o controle que chega antes para evitar que dê errado.

A distinção proposta por Faria (2005) entre a utilização instrumental ou sua utilização conceitual é o que está em jogo na reorientação que este artigo propõe. Um Tribunal de Contas que opera exclusivamente no registro instrumental chega depois, ou seja, constata o desperdício, responsabiliza os gestores e encerra o ciclo. Um tribunal que incorpora a utilização conceitual da avaliação pode chegar antes ao identificar a inadequação do desenho, sinalizar os riscos de implementação e contribuir para que a política seja corrigida enquanto ainda existe chance de corrigi-la. Essa é, em última instância, a diferença entre controlar para punir o passado e controlar para melhorar a vida das pessoas.

6 REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES PARA A SUPERAÇÃO DA ABORDAGEM *EX POST*

O percurso analítico desenvolvido nas seções anteriores permite formular três proposições complementares para a reorientação preventiva do controle externo. A primeira é de natureza normativa e diz respeito à revisão dos instrumentos que hoje dificultam a atuação preventiva; a segunda é de natureza metodológica e propõe o modelo operacional que deveria substituir a lógica da avaliação pontual *ex post*; a terceira é de natureza institucional e trata das capacidades que tornam as duas anteriores viáveis na prática. Tomadas em conjunto, elas descrevem uma trajetória sobre o que pode ser feito já dentro do quadro normativo existente ao que requer transformações mais profundas na cultura avaliativa dos Tribunais de Contas.

A primeira proposição diz respeito à revisão dos filtros retrospectivos que o arcabouço normativo vigente impõe à atuação avaliativa dos Tribunais de Contas. A seção 3.3 demonstrou que a Resolução nº 11/2020 do TCE/MG, embora reconheça instrumentos prospectivos, estabelece no Art. 7º critérios de viabilidade que excluem políticas em fase de formulação ou implementação inicial: a exigência de dados históricos consolidados e de efeitos já observáveis funciona como filtro que posterga a avaliação para o momento em que a capacidade preventiva do controle externo já é mínima.

Uma revisão consequente desses critérios deveria, ao menos, criar uma modalidade de análise de avaliabilidade, isto é, um instrumento que verifica a consistência lógica do desenho da política e a adequação entre problema, objetivos e instrumentos antes da implementação plena, e admitir como objeto avaliativo prioritário as políticas que apresentem magnitude de impacto elevada ou riscos relevantes de implementação, independentemente da existência de dados históricos.

A segunda proposição diz respeito à adoção de uma perspectiva sistêmica de avaliação, nos termos de Jannuzzi (2019), apresentada na seção 2.2 deste artigo, como referência para o planejamento das atividades avaliativas do TCE/MG. Concretamente, isso significa que os critérios de seleção já previstos na Resolução nº 11/2020: magnitude do impacto esperado e riscos advindos da implementação deveriam orientar a escolha de políticas em fase inicial, e não apenas de políticas com dados históricos consolidados. Essa reorientação tem implicações metodológicas diretas ao avaliar uma política em curso que requer instrumentos distintos dos empregados na avaliação de resultados consolidados.

A análise de avaliabilidade verifica, antes da implementação, se a política tem teoria da mudança explícita, objetivos mensuráveis e condições mínimas para que seus efeitos possam ser atribuídos à intervenção. O monitoramento de implementação acompanha, durante a execução, as seis dimensões que Lima e Mendes (2021) identificaram como determinantes do sucesso ou fracasso das políticas, sinalizando desvios antes que se tornem irreversíveis. A avaliação de processo, por sua vez, permite que o TCE/MG emita recomendações orientativas em tempo real, cumprindo o papel aconselhador que a Declaração de Moscou atribui às EFS sem que isso implique interferência nas decisões de gestão (INTOSAI, 2019). Esses instrumentos existem e são metodologicamente consolidados; o que o TCE/MG precisa é incorporá-los ao seu repertório operacional como alternativa regular e não excepcional à auditoria de resultados.

A terceira proposição é de natureza institucional e condiciona a viabilidade das duas anteriores, sobre a reorientação preventiva que requer o desenvolvimento de habilidades sociais e capacidades analíticas específicas que os Tribunais de Contas brasileiros ainda não têm plenamente consolidadas, conforme previstas na Declaração de Moscou, enunciadas na seção 4 (INTOSAI, 2019).

Para o TCE/MG, o desenvolvimento dessas capacidades passa por três iniciativas complementares. A primeira é a formação especializada de equipes em métodos de avaliação *ex ante* e de processo distintos dos métodos de auditoria

operacional que os servidores já dominam. A segunda é o aprofundamento da parceria com a academia e com a Fundação João Pinheiro, que integra o SAPP/MG, criando arranjos de cooperação que permitam ao tribunal acessar *expertise* avaliativa externa sem abrir mão de sua independência institucional. A terceira é a operacionalização do Conselho Consultivo previsto na Resolução nº 11/2020 não como instância eventual, o documento o prevê apenas "quando for o caso", mas como componente permanente dos processos avaliativos de maior impacto, incorporando as perspectivas dos beneficiários e da sociedade civil que as avaliações técnicas sozinhas não capturam. Como reforçam Oliveira e Passador (2019), a prática continuada da avaliação fortalece os arranjos institucionais e fornece aos gestores análises que transcendem a verificação de conformidade, o que, no contexto dos Tribunais de Contas, significa avançar da lógica do controle que pune para a lógica do controle que aprende e orienta.

As três proposições convergem para uma reorientação que não requer ruptura com o mandato constitucional dos Tribunais de Contas e nem abandono da responsabilização retrospectiva, mas de uma exigência de que a avaliação *ex post* deixe de ser o único momento avaliativo reconhecido como legítimo e que o controle externo passe a atuar também, e prioritariamente, nas políticas de maior impacto, nos momentos em que ainda é possível prevenir o desperdício, corrigir o desenho e orientar a implementação. A pergunta com que este artigo se abre, "por que chegamos sempre tarde?", tem resposta normativa, metodológica e institucional. E as condições para respondê-la de forma diferente, no TCE/MG e no sistema de controle externo brasileiro, estão, pela primeira vez, simultaneamente postas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por que chegamos sempre tarde? A pergunta que abre este artigo encontra, ao final do percurso analítico percorrido, uma resposta que não é simples nem monocausal. Chegamos tarde porque o arcabouço normativo que orienta a avaliação de políticas públicas foi construído sobre a premissa de que avaliar significa verificar o que já ocorreu.

Do ponto de vista normativo, o exame do arcabouço vigente revelou que o viés retrospectivo não é acidental; ele foi construído e se consolidou historicamente em torno da responsabilização pelo passado, e não da prevenção do desperdício futuro. A NBASP 9020, a ISO 21513:2026 e a Resolução nº 11/2020 não apenas descrevem uma prática dominante, elas a legitimam, ao estabelecerem como condição de viabilidade avaliativa exatamente o que o controle preventivo precisaria dispensar como os dados históricos consolidados e efeitos já observáveis.

O custo econômico do paradigma retrospectivo, demonstrado por Bandiera, Prat e Valletti (2009), confirma que o problema não é apenas de tempestividade, mas de eficácia estrutural do controle. Do ponto de vista democrático, o modelo *ex post* exclusivo representa um déficit de responsividade, ao atuar depois que os recursos foram gastos e os danos já alcançaram a população. O controle externo

informa o debate público, mas não restaura o que foi perdido nem influencia o ciclo em curso.

Pelo ponto de vista técnico, Jannuzzi (2019) demonstra que o valor da avaliação é proporcional à sua capacidade de intervir no ciclo da política enquanto ela ainda pode ser corrigida. Um controle externo que reserva sua atuação avaliativa para o momento pós-encerramento abdica da sua função que mais o distingue da punição: a possibilidade de orientar.

Dois movimentos normativos recentes abriram condições que antes não existiam. A EC nº 109/2021 elevou a avaliação de políticas públicas ao *status* constitucional, conferindo base jurídica para que os Tribunais de Contas ampliem sua atuação para momentos anteriores à consolidação dos resultados. A Lei nº 25.405/2025, de Minas Gerais, instituiu o SAPP/MG com diretriz explícita de articulação com os órgãos de controle externo. Para o TCE/MG, esses marcos representam uma oportunidade concreta de reposicionar seu papel: do controle que chega depois para o controle que chega antes, quando ainda é possível corrigir o desenho, orientar a implementação e proteger os recursos públicos.

Esse reposicionamento não depende apenas de vontade institucional; ele requer a revisão dos critérios de viabilidade da Resolução nº 11/2020, que hoje constrangem a atuação avaliativa do tribunal às políticas com dados históricos consolidados. Requer a adoção de instrumentos metodológicos que o referencial teórico já oferece com solidez, como a análise de avaliabilidade, o monitoramento de implementação e a avaliação de processo. E requer o desenvolvimento de capacidades analíticas específicas e habilidades sociais, nos termos que a Declaração de Moscou identificou como essenciais para as EFS do futuro.

Este artigo tem limitações que precisam ser reconhecidas. A análise é essencialmente teórico-reflexiva e não examina empiricamente como o TCE/MG e outros Tribunais de Contas têm operacionalizado suas avaliações na prática, nem como os gestores públicos respondem às recomendações emitidas. Pesquisas futuras poderiam avançar nessa direção, investigando os fatores que efetivamente determinam o uso das avaliações no processo decisório e as condições sob as quais os Tribunais de Contas conseguem influenciar o ciclo das políticas em tempo real. A distinção entre a abertura normativa que os instrumentos hoje oferecem e a prática institucional que de fato se consolida permanece como uma das questões mais relevantes para a agenda de pesquisa em controle externo e avaliação de políticas públicas no Brasil. A contribuição mais relevante que os Tribunais de Contas podem dar para a melhoria da vida das pessoas não é a punição do passado, mas a prevenção do desperdício futuro.

REFERÊNCIAS

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. **American Economic Review**, nº 4, v. 99, p. 1278-1308, 2009. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.99.4.1278 Acesso em: 10 abr. 2026.

BEZERRA, F.; TONI, J. De; JOPPERT, M. ISO 21513:2026 e os desafios da avaliação em contextos complexos. Nexo Políticas Públicas, **Nexo Jornal**, [s. l.], 4 mar. 2026. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2026/03/04/iso-215132026-e-os-desafios-da-avaliacao-em-contextos-complexos. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109**, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 166, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento); Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec); Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

CASTRO, S. H. R. de; CASTRO, R. R. de. O princípio da eficiência na Administração Pública, o controle externo contemporâneo e a decisão de utilizar auditoria operacional ou avaliação de política pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, edição especial, p. 94-101, 2024.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, nº 4, p. 993-1016, 2012.

CUNHA, C. G. S. da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, nº 12, p. 27-57, dez. 2018. Disponível em: https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298/4056. Acesso em: 11 abr. 2026.

DERLIEN, H-U. Uma comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público,** Brasília, ano 52, nº 1, p. 105-124, janº/mar. 2001. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1864 Acesso em 10 abr. 2026.

DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; ANTUNES JÚNIOR, J. A. V. **Design science research:** método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2015.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, nº 59, p. 97-109, out. 2005.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP 9020** – Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: IRB, 2021.

INTOSAI – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaração de Moscou**: XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI). Moscou, 25 a 27 set. 2019. Tradução: Denise Gomel; Nelson Nei Granato Neto. Curitiba: IRB/ TCE-PR, 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATIONº **ISO 21513:2026** – Project, programme and portfolio management: guidance on post-project and post-programme evaluationº Geneva: ISO, 2026.

IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola. A in(eficiência) do gasto público. In: IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo (ed.). **Melhores gastos para melhores vidas:** como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. p. 47-106.

JANNUZZI, P. M. A implementação no centro da avaliação de políticas públicas. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 2, nº 16, p. 64-81, jul./dez. 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/49662 Acesso em: 30 mar. 2026.

LASSANCE, Antonio. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação?** Um guia prático de análise *ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2025. 231 p., il. color. ISBN: 978-65-5635-084-4. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350844.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, A. (org.). **Políticas públicas:** avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018. p. 399-416.

LIMA, W. A. S.; MENDES, V. L. P. S. Avaliação da implementação de políticas e programas públicos no Brasil: uma discussão das dimensões analíticas. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 13, nº 40, p. 674-699, jul./set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 25.405, de 30 de julho de 2025**. Dispõe sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas no Estado. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/ LEI/25405/2025/ Acesso em: 09 abr. 2026.

OLIVEIRA, L. R. de; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR,** Rio de Janeiro, v. 17, nº 2, p. 324-337, abr./junº 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/ view/69657 Acesso em: 11 abr. 2026.

POLLITT, C. **Desempenho ou Legalidade?:** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SERAPIONI, Mauro**.** Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. Sociologia**: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**. v. XXXI, 2016, p. 59-80. Universidade do Porto. Porto, Portugal. Disponível em: https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461/1251 Acesso em: 15 abr. 2026.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE/MG). **Resolução nº 11, de 16 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para avaliação de programas e políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: TCE/MG, 2020.

VEDUNG, E.; PEDONE, L. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais:** fundamentos e modelos. Rio de Janeiro: Luzes, 2021.

CAPACIDADE ESTATAL E *ACCOUNTABILITY* SOCIAL: O PARADOXO DA TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES

STATE CAPACITY AND SOCIAL ACCOUNTABILITY: THE PARADOX OF TRANSPARENCY IN MUNICIPALITIES IN PIAUÍ

Thalita Torres Viana Cavalcante de Holanda[1]
Filipe Lima da Silva[2]
Kelsen Arcângelo Ferreira e Silva[3]
Maria de Lourdes de Melo Salmito Mendes[4]
Maurício Mendes Boavista de Castro[5]

Resumo: Analisa-se o paradoxo capacidade-desempenho em dez municípios piauienses, examinando a relação entre capacidade administrativa e resultados em transparência (ITGP), efetividade da gestão

1 Discente do Mestrado em Administração Pública (PROFIAP/UFPI), com especialização em Direito Público e Privado pela UFPI. Advogada com experiência no setor público, atuando em iniciativas de desenvolvimento territorial sustentável, inclusão social e implementação da Agenda 2030 no Brasil. Atualmente, exerce a função de gerente de projetos no PNUD.

2 Graduado em Ciências Contábeis pelo Centro de Ensino Superior do Vale do Parnaíba (2016). Pós-graduado em Gestão Pública Municipal (2019) e Controladoria e Auditoria (2021) pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, possui Docência no Ensino Superior pela Universidade Cândido Mendes (2019). Atualmente, é mestrando em Administração Pública pela UFPI. Atua como servidor público efetivo no Controle Interno do Poder Legislativo do município de Piripiri (PI), exercendo a função de Contador, com ênfase no controle, orçamento, transparência e demais atividades inerentes ao cargo. Também atuou na função de Técnico Administrativo e Financeiro da Secretaria de Educação do Estado do Piauí (2021-2026), com atuação em prestações de contas e acompanhamento da execução financeira de recursos estaduais e federais dos conselhos escolares.

3 Doutor em Educação pela UFPI (2017), com atuação acadêmica em Administração e formação em gestão. Mestre em Administração pela UNIFOR (2009), possui MBA em Gestão Empresarial pela FGV-RJ e especialização em Gestão de Recursos Humanos pela UECE. É graduado em Administração, Ciências Contábeis e Gestão Empresarial, atuando como professor permanente do PROFIAP/UFPI, docente do curso de Administração e coordenador adjunto do curso presencial da UFPI/CCHL.

4 Doutora em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (2021), com atuação acadêmica voltada à área de organizações e instituições. É mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997) e possui graduação em Administração e em Formação de Professores. Atualmente, é conselheira do CRA-PI, pesquisadora do LIOrg e professora adjunta da UFPI.

5 Doutor em Administração (UFPB). Doutor em Ciências Empresariais (UMSA//Argentina). Mestre em Economia (UFC). MBA em Gestão Empresarial (FGV), Especialização em Ensino a Distância pela Faculdade (UNINOVAFAPI). Especialização em Empreendedorismo e Inovação (IFPI). Graduação em Administração de Empresas (AESPI). Graduação em Ciências Econômicas (UFPI). Professor efetivo da Universidade Federal do Piauí - UFPI.

(IEGM) e desenvolvimento sustentável (IDSC-BR/ODS 16 e 17). Adota-se estudo de casos múltiplos comparativo, com análise documental e triangulação de dados secundários. Os resultados mostram que Teresina, apesar da maior capacidade administrativa, apresenta baixo desempenho em *accountability* social (ODS 16), enquanto municípios menores obtêm resultados superiores nesse indicador. Conclui-se que a capacidade administrativa é condição necessária, mas insuficiente, para a boa governança, sendo a *accountability* social, associada à proximidade e à participação, a variável que converte capacidade estatal em desempenho.

Palavras-chave: capacidade estatal; *accountability* social; transparência; governança municipal; paradoxo capacidade-desempenho.

Abstract: This paper analyzes the capacity-performance paradox in ten municipalities in Piauí by examining the relationship between administrative capacity and outcomes in transparency (ITGP), management effectiveness (IEGM), and sustainable development (IDSC-BR/SDGs 16 and 17). It adopts a comparative multiple-case design based on documentary analysis and triangulation of secondary data. The results show that Teresina, despite its greater administrative capacity, performs poorly in social accountability (SDG 16), while smaller municipalities achieve better results on this indicator. The study concludes that administrative capacity is necessary but insufficient for good governance, and that social accountability, linked to proximity and participation, is the variable that converts state capacity into performance.

Keywords: state capacity; social accountability; transparency; municipal governance; capacity-performance paradox.

1 INTRODUÇÃO

A capacidade estatal ou institucional tem sido frequentemente postulada como a variável-chave para uma melhor governança e desempenho do setor público (Anheier; Lang; Knudsen, 2023; Choi, 2021). Em sua concepção clássica, a capacidade estatal engloba profissionalismo, neutralidade política, coordenação eficaz e gestão de recursos administrativos, financeiros e humanos, tornando-se fundamental para que os governos melhorem sua eficiência, atuem com transparência e construam confiança pública (Anheier; Lang; Knudsen, 2023; Cavalcante; Pereira, 2022; Choi, 2021).

A lógica teórica sugere que a capacidade administrativa, tipicamente concentrada em grandes centros urbanos e capitais, deveria resultar em indicadores superiores de transparência, eficiência e governança, solidificando esse elo como a hipótese nula de qualquer análise sobre desempenho subnacional (Brás; Dowley, 2021; Costa *et al*., 2025). Contudo, a literatura aponta que os efeitos da capacidade estatal para a *accountability* não são uniformes, variando em diferentes contextos e níveis administrativos (Cavalcante; Pereira, 2022; Choi, 2021; Cingolani, 2013).

No Brasil, embora estudos tenham revelado uma associação positiva entre o tamanho populacional dos municípios e seus níveis de transparência, essa relação se demonstrou inversa ao esperado em contextos de pequeno porte (Oliveira; Santos, 2024; Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020). Essa variação indica uma lacuna de pesquisa na compreensão de como a relação entre capacidade e desempenho

opera em níveis subnacionais periféricos ou de baixa capacidade geral, em que a relação linear entre recursos administrativos e resultados pode não se sustentar.

Nesse contexto, o estado do Piauí, um dos estados brasileiros com baixo nível de desenvolvimento econômico, apresenta um cenário empírico instigante. A análise de dados de desempenho municipal revela um paradoxo capacidade-desempenho: a capital, Teresina, que concentra a maior capacidade administrativa e fiscal do estado, apresenta excelência em transparência formal (Índice de Transparência e Governança Pública – ITGP), mas demonstra indicadores baixos em participação social (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16) e investimento público (ODS 17).

Em contraste, municípios de menor porte demonstram maior equilíbrio ou até mesmo superioridade em certos indicadores de transparência e participação social. Essa dissonância levanta o questionamento central desta pesquisa: como se manifesta o paradoxo capacidade-desempenho na governança de municípios do Piauí, considerando a relação entre a capacidade administrativa e os indicadores de transparência, governança e desenvolvimento sustentável?

Diante desse questionamento, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o paradoxo capacidade-desempenho em municípios selecionados do Piauí, caracterizando a relação dissonante entre a capacidade administrativa e os resultados de transparência (ITGP), efetividade da gestão (Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM) e desenvolvimento sustentável (Indicadores dos ODS e Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades Brasil – IDSC-BR), e discutindo suas implicações à luz da literatura sobre governança pública.

Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa se desdobra nos seguintes objetivos específicos: (1) realizar uma revisão da literatura sobre o uso de índices de desempenho no setor público para avaliar capacidade estatal, governança pública e transparência de municípios brasileiros; (2) mapear e descrever o 'paradoxo capacidade-desempenho' em dez municípios do Piauí, comparando os níveis de transparência e governança pública do IEGM e do ITGP, relacionando-os com os ODS 16 e 17 (IDSC-BR); (3) discutir os padrões encontrados na análise comparativa, contrastando-os com as teorias de capacidade estatal e governança, a fim de formular hipóteses sobre as possíveis causas do paradoxo capacidade-desempenho no contexto estudado.

A contribuição teórica deste trabalho reside em demonstrar que a capacidade administrativa é uma condição necessária, mas insuficiente, para a boa governança. Argumenta-se que a *accountability* social, medida pela participação cidadã (ODS 16), pode ser a variável-chave que ativa a capacidade estatal e a converte em resultados de desempenho, especialmente em contextos de baixa capacidade geral (Albanese *et al*., 2021; Firman *et al*., 2024; Grin; Abrúcio, 2019; Rhamadhani; Edeh, 2024; Waddington *et al*., 2019). O estudo, ao focar nos ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação), também contribui para o debate sobre a Agenda 2030 no nível municipal.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativo-exploratória com desenho de estudo de casos múltiplos comparativo, utilizando exclusivamente análise documental e a técnica de triangulação de dados dos índices ITGP, IEGM e IDSC-BR para dez municípios piauienses.

O presente estudo está estruturado em três seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A Seção 2 é dedicada ao Referencial Teórico, abordando Capacidade Estatal, Governança Pública, Transparência e *Accountability*. A Seção 3 detalha a Metodologia. Por fim, a Seção 4 apresenta a Análise e Discussão dos Resultados e a Formulação das Hipóteses Explicativas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção visa estabelecer o arcabouço teórico necessário para a análise do paradoxo capacidade-desempenho na governança municipal do Piauí. A discussão se concentra na intersecção de três conceitos centrais – Capacidade Estatal, Governança Pública e Transparência – e na justificativa do uso de índices de desempenho como *proxies* para a avaliação desses fenômenos no contexto brasileiro.

2.1 CAPACIDADE ESTATAL: DIMENSÕES E A HIPÓTESE NULA DO DESEMPENHO

A capacidade estatal tem sido classicamente entendida como a aptidão do Estado para implementar seus objetivos estratégicos, gerir seu território e prover bens públicos (Evans, 1995). Em sua concepção weberiana, a capacidade estatal está intrinsecamente ligada à existência de uma burocracia racional-legal, apoiada por evidências empíricas de que agências com estruturas mais "weberianas" tendem a apresentar melhor desempenho (Cavalcante; Pereira, 2022).

Em sua exaustiva revisão, Cingolani (2013) aponta que o termo 'capacidade estatal' apresenta múltiplas dimensões, sendo as mais relevantes para o estudo subnacional: a capacidade extrativa ou fiscal (referindo-se à habilidade de coletar impostos e gerar recursos) e a capacidade administrativa ou de coordenação (referindo-se à infraestrutura organizacional e aos recursos técnicos do aparato governamental, incluindo a qualidade dos recursos humanos, a disponibilidade de orçamento e tecnologia, e a coerência dos processos organizacionais) (Anheier; Lang; Knudsen, 2023; Cingolani, 2013).

Para os fins desta pesquisa, a capacidade administrativa e fiscal assume centralidade. A literatura convencional estabelece a hipótese nula de que a maior capacidade fiscal e administrativa, tipicamente concentrada nas capitais e nos grandes centros urbanos, deve resultar em indicadores superiores de transparência, eficiência e governança (Brás; Dowley, 2021; Costa *et al*., 2025). Essa premissa é o ponto de partida para a análise do paradoxo, pois o estudo busca justamente verificar as condições sob as quais essa relação linear não se sustenta.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

A Governança Pública é entendida como a habilidade efetiva do Estado em executar leis, prover serviços e garantir a *accountability* (Fukuyama, 2013). Ela se

refere ao processo de tomada de decisão e à forma como o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país ou, no caso, de um município.

A Transparência é um componente essencial da boa governança, atuando como um mecanismo de *accountability*. A literatura destaca a 'Transparência Formal' (ou *Disclosure*), que se refere ao cumprimento das obrigações legais de divulgação de informações, como a publicação de dados orçamentários e licitações em portais eletrônicos. É o que geralmente é capturado por índices de transparência baseados em requisitos de *website* (Brás; Dowley, 2021; Lührmann *et al*., 2020; Tavares; Cruz, 2017).

Além da transparência formal, Pinho e Sacramento (2009) definiram a Transparência Efetiva (ou *Accountability* Social), que ultrapassa a divulgação, exigindo que a informação seja compreensível, acessível e, principalmente, que haja canais e mecanismos para que a sociedade possa utilizar essa informação para fiscalizar e influenciar a gestão.

A qualidade da governança, compreendida como a efetiva implementação de políticas, a prestação de serviços e a adesão ao Estado de Direito é vista como um resultado direto da infraestrutura burocrática e técnica disponível. Dessa forma, municípios maiores tendem a ser mais transparentes, já que possuem maior capacidade técnica e de pessoal, se sujeitam a um maior escrutínio público e apresentam mais recursos para investir em iniciativas de transparência, como governo eletrônico e divulgação de informações financeiras (Brás; Dowley, 2021; Guillamón *et al*., 2011; Tavares; Cruz, 2017). Os municípios maiores também têm maior probabilidade de divulgar informações financeiras e facilitar o acesso público (Brás; Dowley, 2021; Tavares; Cruz, 2017).

Entretanto, municípios com menor capacidade institucional às vezes alcançam pontuações mais altas de transparência e governança do que seus pares com melhores recursos. Em municípios de baixa capacidade, a transparência está relacionada ao capital cívico, que se manifesta em uma sociedade civil engajada (Albanese *et al*., 2021; Krah; Mertens, 2020); à intensa competição política e à maior rotatividade eleitoral (Brás; Dowley, 2021; Krah; Mertens, 2020); ao desenvolvimento social e fiscal (Brás; Dowley, 2021; Oliveira; Santos, 2024); e aos mecanismos de *accountability* que podem compensar uma menor capacidade técnica ou financeira (Valdivieso *et al*., 2021).

O conceito de *Accountability* Social (ou Responsabilidade Social) emerge como um contraponto à *accountability* vertical (eleitoral) e horizontal (instituições de controle). Ela se manifesta pela proximidade e participação cidadã, sendo a variável-chave que ativa a capacidade estatal e a converte em resultados de boa governança (Pinho; Sacramento, 2009). O paradoxo capacidade-desempenho sugere que, em contextos de baixa capacidade administrativa, a alta *accountability* social pode compensar a falta de recursos, impulsionando o desempenho da gestão.

A relação entre transparência e *accountability* não é automática; a informação disponível em plataformas digitais e a existência de políticas inclusivas aumentam a responsabilidade social, mas a eficácia desses recursos depende de normas culturais, capacidade institucional e engajamento público (Firman *et al*., 2024; Rhamadhani; Edeh, 2024).

3 METODOLOGIA

O objetivo específico 1 desta pesquisa exige uma revisão da literatura sobre o uso de índices de desempenho no setor público para a mensuração e a comparação de capacidade, transparência e governança em larga escala. A pesquisa utilizou a triangulação de índices como *proxies* para as variáveis de interesse.

A revisão da literatura (Objetivo Específico 1) foi conduzida com o propósito de fundamentar teoricamente o uso de Índices de Desempenho no setor público como *Proxies* de avaliação da capacidade estatal, governança pública e transparência, fortalecendo o referencial teórico estabelecido. Para garantir a rastreabilidade e a relevância dos artigos, foi utilizada a plataforma de busca 'Consensus AI', uma ferramenta que utiliza inteligência artificial para extrair e sintetizar achados de artigos científicos.

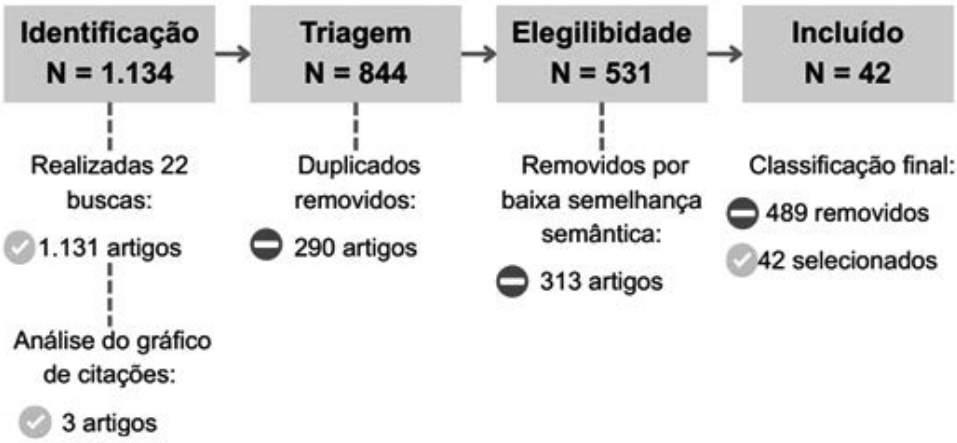
É necessário declarar que o uso de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (GenAI) neste estudo se deu conforme diretrizes de uso ético e responsável, limitando-se ao uso da plataforma de busca 'Consensus AI' para auxílio na revisão de literatura, por meio da sumarização de artigos e otimização de buscas semânticas, sem substituir o trabalho intelectual crítico e autoral dos pesquisadores. Ressalta-se que as ferramentas de IA não foram utilizadas para gerar argumentos, substituir a análise crítica dos dados ou redigir textos.

A busca foi realizada a partir do tema "O uso de índices de desempenho IEGM ITGP e IDSC-BR para avaliar a governança pública, a capacidade estatal ou a transparência". Para assegurar que a revisão se concentrasse na produção científica mais relevante, foi utilizado o modo de "Busca profunda", disponível na plataforma. A busca foi realizada em mais de 170 milhões de artigos científicos nas bases da 'Consensus AI', incluindo 'Semantic Scholar', 'PubMed' e outras fontes. Inicialmente, foram identificados 1.134 artigos, os quais foram examinados pela plataforma para remoção dos duplicados e daqueles cujo resumo estava ausente.

Restaram, então, 844 artigos, que foram submetidos a uma triagem que considerou como fatores de inclusão: relevância semântica para a consulta original; estudos fundamentais; aplicação no contexto brasileiro; terminologia alternativa; contrastes e limitações; comparações internacionais; conceitos adjacentes; trabalhos mais citados. Com isto, 531 foram considerados elegíveis.

Esses 531 artigos foram classificados por relevância, considerando influência, atualidade, força das evidências e qualidade geral da pesquisa, restando 42 artigos, incluídos nesta revisão, priorizando estudos empíricos, análises metodológicas e aplicações práticas dos índices IEGM, ITGP e IDSC-BR em municípios brasileiros. Para melhor visualização das etapas percorridas, a Figura 1 apresenta o fluxo de seleção dos artigos para a revisão.

Figura 1 – Fluxo de seleção dos artigos



Fonte: Elaboração própria com base no *output* gerado pela 'Consensus AI', 2025.

Após levantamento, os artigos selecionados foram submetidos à leitura e à análise crítica duplo-cego pelos pesquisadores, para identificação de dados relevantes e escrita da subseção correspondente.

Para os Objetivos Específicos 2 e 3, adotou-se uma abordagem qualitativo-exploratória com caráter descritivo-analítico, visando caracterizar e discutir o paradoxo capacidade-desempenho na governança municipal do Piauí. O desenho de pesquisa é baseado em estudo de casos múltiplos comparativo (Yin, 2018), conforme a natureza da investigação, que busca contrastar o desempenho de diferentes unidades subnacionais (municípios) em um mesmo contexto regional.

Embora o estudo seja classificado como qualitativo-exploratório e utilize análise documental (e não um estudo de caso tradicional com dados primários), a aplicação dos critérios de rigor científico propostos por Yin (2018) é fundamental para garantir a qualidade e a credibilidade dos achados. A Figura 2 adapta os quatro testes de qualidade de Yin para o desenho metodológico desta pesquisa:

Figura 2 – Garantias de qualidade

Fonte: Elaboração própria, 2025.

O estudo de casos múltiplos comparativo (Yin, 2018) é justificado pela necessidade de ir além da simples constatação estatística, permitindo uma análise aprofundada das relações entre as variáveis em contextos específicos. A seleção da amostra é intencional e estratégica, compreendendo dez municípios da região norte do Piauí: Campo Largo, Esperantina, Luzilândia, Matias Olímpio, Miguel Alves, Morro do Chapéu, Porto, São João do Arraial, Teresina e União.

A inclusão da capital, Teresina, é fundamental, pois ela representa o polo de alta capacidade administrativa e fiscal (a hipótese nula da pesquisa), enquanto os demais municípios, de menor porte, representam o contexto de baixa capacidade, em que o desempenho superior em transparência e governança foi empiricamente observado. A comparação entre esses casos permitiu a identificação de padrões e a formulação de hipóteses explicativas.

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental, utilizando exclusivamente dados secundários de fontes públicas e oficiais. A técnica central da pesquisa é a triangulação de dados de três índices de desempenho e governança, conforme sugerido por Bardin (2016) para a análise de conteúdo qualitativa de

documentos. A capacidade administrativa e fiscal dos municípios no ano base de 2022 foi inferida a partir de dados secundários complementares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que calculou a população e, ainda, dados do Tesouro Nacional Transparente referentes à Capacidade de Pagamento (CAPAG).

A classificação CAPAG do Tesouro Nacional avalia a saúde financeira dos municípios, atribuindo notas (A, B, C, D), sendo nota A o município com o mais alto grau de solvência e a mais elevada capacidade de honrar compromissos financeiros, reduzindo essas qualidades até a nota D, que significa que o município enfrenta dificuldades financeiras severas e sua capacidade de pagamento é considerada crítica ou inexistente (Tesouro Transparente, 2023). Esses dados foram contrastados com os resultados de desempenho dos índices. A Figura 3 caracteriza os índices utilizados.

Figura 3 – Caracterização dos índices utilizados

CONCEITO TEÓRICO	ÍNDICE UTILIZADO	VARIÁVEL MENSURADA	JUSTIFICATIVA PARA A TRIANGULAÇÃO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	DIMENSÃO DE ANÁLISE	VARIÁVEL DE CAPACIDADE / DESEMPENHO
Capacidade Administrativa e Fiscal	População e CAPAG	Recursos e Estrutura	Inferência da capacidade para contrastar com o desempenho	IBGE Tesouro Transparente	Capacidade administrativa e fiscal	Nível A, B, C, D
Transparência Formal	ITGP	Cumprimento de requisitos legais de divulgação	Captura a dimensão de *disclosure* da transparência	Transparência Internacional Brasil	Transparência Formal	Nível de Transparência (Ótimo, Bom, Regular, etc.)
Efetividade da Gestão	IEGM	Qualidade da gestão em áreas-chave	Avalia o resultado prático da capacidade administrativa	Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)	Efetividade da Gestão	Nível de Adequação da Gestão (Faixa A, B, C, etc.)
Accountability Social	IDSC-BR: ODS 16 (Participação e Direitos Humanos)	Mecanismos de participação e controle social	Proxy para a variável que, teoricamente, ativa a boa governança	Instituto Cidades Sustentáveis e SDSN	Accountability Social e Desenvolvimento	Indicadores dos ODS 16
Desenvolvimento/ Recursos	IDSC-BR: ODS 17 (Investimento Público e Receitas)	Meios de implementação e recursos financeiros	Capacidade fiscal e seu impacto no desenvolvimento	Instituto Cidades Sustentáveis e SDSN	Investimento, arrecadação e desenvolvimento	Indicadores dos ODS 17

Fonte: Elaboração própria, 2025

A análise de dados foi dividida em duas etapas principais: a primeira referente à Análise Descritiva e Comparativa e a segunda abrangendo Análise Qualitativa e Discussão Teórica. Na etapa de Análise Descritiva e Comparativa, os dados brutos dos três índices para cada um dos dez municípios foram organizados em

tabelas. O foco foi mantido na descrição da manifestação do paradoxo, ou seja, no contraste entre a alta capacidade administrativa de Teresina e seu desempenho em indicadores específicos (ODS 16 e 17), em contraste com a baixa capacidade dos municípios menores e seu desempenho relativo.

Para a Análise Qualitativa e Discussão Teórica, os padrões e as relações dissonantes foram submetidos a uma análise de conteúdo qualitativa (Bardin, 2016), contrastando-os com o referencial teórico estabelecido (Capacidade Estatal, Governança Pública e *Accountability* Social). A análise seguiu as três etapas preconizadas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Para a pré-análise, foi realizada a leitura flutuante dos relatórios e formulação de hipóteses a partir do paradoxo identificado. Em seguida, foi feita a exploração do material (codificação), em que as dimensões dos próprios índices foram usadas como categorias *a priori* para uma comparação estruturada.

Por fim, procedeu-se ao tratamento dos resultados (Inferência e Interpretação), fase em que se buscou identificar padrões para explicar as discrepâncias, inferindo as categorias emergentes que explicam o paradoxo. Essa etapa ajudou a formular proposições teóricas sobre a variável-chave que pode estar ativando a boa governança em contextos de baixa capacidade, como é o caso da *accountability* social (Pinho; Sacramento, 2009), medida pela participação cidadã (ODS 16).

O resultado final desta análise permitiu a formulação de hipóteses explicativas que, embora não testadas por dados primários, servirão como a principal contribuição teórica da pesquisa, apontando caminhos para futuras investigações.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção se divide em duas subseções: a primeira cumpre o Objetivo Específico 1 e a segunda subseção se ocupa do segundo e do terceiro objetivos específicos da pesquisa.

4.1 O USO DE ÍNDICES DE DESEMPENHO COMO *PROXIES* DE AVALIAÇÃO

O IEGM, o ITGP e o IDSC-BR são índices-chave que, quando usados em conjunto, permitem uma análise abrangente de como a capacidade administrativa, a transparência formal e a eficácia da governança interagem nos municípios brasileiros (Cruz *et al*., 2012; Kinzler; Mello, 2023; Marim; Castro, 2025; Pereira; Pereira, 2023; Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020). Contudo, o cumprimento dessa finalidade depende da correta aplicação, atualização e integração com outras métricas qualitativas e quantitativas.

Ao correlacionar esses índices, os pesquisadores podem examinar se os municípios com maior capacidade administrativa (IEGM) e maior transparência formal (ITGP) também alcançam melhores resultados de governança e desenvolvimento sustentável (IDSC-BR). Estudos anteriores mostram uma relação positiva entre a eficácia da gestão e a transparência, mas também destacam que a transparência

por si só não garante a participação cidadã ou a governança eficaz (Batista; Rocha; Santos, 2020; Cruz *et al*., 2012; Kinzler; Mello, 2023; Marim; Castro, 2025; Pereira; Pereira, 2023).

O IEGM e o ITGP do Poder Executivo Municipal são muito parecidos em seus objetivos e metodologias de avaliação das gestões municipais, sendo a principal diferença entre ambos o fato de o primeiro ser uma iniciativa do Controle Externo, por meio do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), e o segundo, uma iniciativa do Controle Social, criada pela Transparência Internacional, que, no caso dos municípios piauienses, tem contado com o apoio da Força Tarefa Popular, ambas organizações da sociedade civil (Costa; Gióia, 2024; Transparência Internacional Brasil, 2023).

Quanto às similaridades, pode-se afirmar que o objetivo primordial de ambos é o fomento à ampliação da transparência na gestão pública, a partir da disponibilização de informações relevantes para a população acerca da avaliação das gestões municipais em áreas cruciais para a administração pública, incluindo políticas públicas setoriais, como saúde e mudanças climáticas (Costa; Gióia, 2024; Marim; Castro, 2025; Cruz *et al*., 2012; Silva Neto *et al*., 2020). Ademais, ambos se baseiam em indicadores, mediante informações disponibilizadas pelos municípios em portais de acesso público, com a diferença de que o IEGM também se utiliza de questionários preenchidos pelas prefeituras e dados de sistemas de prestação de contas ao TCE/PI, responsável pelo índice (TCE/PI, 2023).

O IEGM foi idealizado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), tendo como objetivo avaliar a efetividade das políticas públicas e das ações desenvolvidas pelos gestores municipais. Essa avaliação é realizada com base em sete dimensões setoriais (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção ao cidadão e governança em tecnologia da informação), definidas em áreas essenciais tanto para a população quanto para a estrutura organizacional dos municípios (Kinzler; Mello, 2023), refletindo as principais responsabilidades da gestão municipal, à qual cabe a satisfação dos interesses locais (TCE/PI, 2023).

O IEGM afere dados das administrações municipais, avaliando a conformidade, mensurando os resultados e a efetividade das políticas públicas. O índice fornece um diagnóstico, subsidia decisões dos Tribunais de Contas e auxilia em fiscalizações e auditorias, beneficiando controles, governos e sociedade (Kinzler; Mello, 2023; Marim; Castro, 2025; Silva Neto *et al*., 2020). Sua composição é anual, baseada em informações declaratórias de questionários eletrônicos preenchidos pelas gestões. Contudo, o TCE/PI pode validar essas respostas por meio de dados secundários, análise de contas ou verificações *in loco*. O IEGM mede a aderência da gestão a processos e controles, resultando em uma nota (Costa; Gióia, 2024).

Por sua vez, o ITGP, da Transparência Internacional – Brasil, é uma ferramenta que avalia a transparência das gestões públicas brasileiras em todos os níveis. Ele classifica os entes em um *ranking* (0-100 pontos, de péssimo a ótimo), com ênfase na transparência formal, no cumprimento de leis, e na disponibilidade e qualidade da informação, visando promover responsabilização e participação (Marim; Castro, 2025; Pereira; Pereira, 2023). A metodologia do ITGP avalia a existência de políticas,

legislações e práticas, analisando informações de diversos portais (*sites* oficiais, redes sociais etc.), considerando a quantidade, a profundidade e a abrangência dos dados públicos (Cruz *et al*., 2012; Pereira; Pereira, 2023).

O cálculo do ITGP organiza-se em dimensões (legais, governança, plataforma, obras, transparência financeira, comunicação, participação), incluindo também saúde e adaptação climática. Por cobrir múltiplos fatores, o ITGP oferece um diagnóstico relevante, tornando-se referência para políticas de fortalecimento da governança, *accountability* e participação social (Marim; Castro, 2025; Pereira; Pereira, 2023).

A revisão de literatura realizada mostrou fortes evidências da utilidade do IEGM e do ITGP para avaliar governança e transparência (Cruz *et al*., 2012; Marim; Castro, 2025; Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020). Com relação ao IDSC-BR, há poucas evidências de sua aplicação para a realidade de municípios brasileiros (Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020), o que fortalece a contribuição deste artigo.

Há evidências moderadas de avanços em *accountability* e eficiência após adoção dos índices (Kinzler; Mello, 2023; Marim; Castro, 2025; Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020), e de que altos índices nem sempre revelam uma participação cidadã efetiva (Cruz *et al*., 2012; Pereira; Pereira, 2023). Além disso, a adoção dos índices costuma ser desigual entre as regiões e os municípios (Kinzler; Mello, 2023; Silva Neto; Reis; Ribeiro, 2020). Outras evidências incluem críticas que afetam a precisão dos índices, relacionadas à abrangência, à atualização e à sensibilidade a contextos locais (Kinzler; Mello, 2023; Pereira; Pereira, 2023).

O IDSC-BR avalia o desenvolvimento sustentável por meio de indicadores econômicos, sociais e ambientais, sendo capaz de oferecer um contexto mais amplo para avaliar como a capacidade administrativa e a transparência contribuem para a sustentabilidade municipal a longo prazo (Paz *et al*., 2021).

Apesar de seus atributos e relevância, os índices IEGM, ITGP e IDSC-BR apresentam fragilidades metodológicas e operacionais que limitam sua capacidade de monitorar plenamente a realidade dos municípios (Cruz *et al*., 2012; Kinzler; Mello, 2023; Pereira; Pereira, 2023). A efetividade do IEGM pode ser reduzida por ser um índice sensível à capacidade técnica local, que depende de dados autodeclarados, sujeitos à subnotificação e à falta de sistematização nas secretarias municipais (Costa; Gióia, 2024).

O ITGP, apesar de inovador, tende a privilegiar o cumprimento formal de requisitos legais, como publicação de legislação e planejamento, sem garantir eficácia, transparência ou participação cidadã, reduzindo a análise de mecanismos que promovam a interação com a sociedade (Pereira; Pereira, 2023). Por ser multidimensional e baseado em dados secundários, o IDSC-BR pode não refletir nuances locais e sofrer com defasagem ou baixa qualidade dos dados (Carvalho *et al*., 2021).

Como visto, a literatura sobre o uso de índices reconhece suas limitações, mas os valida como instrumentos essenciais para a análise comparativa e para a identificação de padrões dissonantes, como o paradoxo que se pretende investigar. A triangulação desses índices permite uma visão multidimensional do desempenho municipal, que vai além da simples conformidade legal (ITGP) e atinge a efetividade da gestão (IEGM) e a dimensão social (ODS 16 e 17).

4.2 O PARADOXO EM EVIDÊNCIA: ANÁLISE DA DISSONÂNCIA

A análise dos dados se baseia na triangulação dos dados do IEGM, ITGP e IDSC-BR (ODS 16/17) e revela a manifestação empírica do paradoxo capacidade-desempenho, desafiando a hipótese nula da literatura, que associa linearmente a maior capacidade administrativa e fiscal a um desempenho superior em governança (Brás; Dowley, 2021; Evans, 1995).

Teresina, a capital do Piauí, representa o polo de alta capacidade administrativa combinada à boa situação fiscal do estado, com 866.300 habitantes e classificação CAPAG 'B'. Essa superioridade de recursos é confirmada pelo seu desempenho em indicadores de conformidade e transparência formal.

Analisando a transparência formal, com base no ITGP, Teresina alcança 81,9 pontos, classificando-se na faixa 'Ótimo'. Esse resultado confirma a capacidade da capital de investir em infraestrutura tecnológica e pessoal para cumprir os requisitos legais de *disclosure* (Transparência Internacional Brasil, 2023). A literatura confirma a relação entre fatores contextuais e padrões mais elevados de divulgação legal, especialmente em capitais e grandes cidades, que se beneficiam de maior profissionalização e infraestrutura tecnológica na implementação da transparência formal aplicada por lei (Brás; Dowley, 2021; Cruz *et al*., 2012; Transparência Internacional Brasil, 2023.

No que tange à efetividade da gestão (IEGM), o registro de Teresina está como 'Nenhum registro encontrado'. Isto pode indicar uma falha na coleta ou na divulgação para o período, algo apontado por Costa e Gióia (2024) como prejudicial à análise comparativa e ao diagnóstico real da efetividade da gestão municipal. Entretanto, a expectativa teórica, dada a capacidade de uma capital, onde a estrutura administrativa é mais profissionalizada e há maior preparação técnica, seria de um desempenho superior à média (Costa; Gióia, 2024; TCE/PI, 2023).

O paradoxo emerge ao se analisar os indicadores de *Accountability* Social e Desenvolvimento Sustentável (ODS). No que compete à Participação e Direitos Humanos (ODS 16), Teresina obteve pontuação 28,571, o que implica baixa estruturação. Em relação ao ODS 17, a situação de Teresina é ainda mais alarmante, visto que foi avaliada como 'Muito baixo' nos itens Investimento Público (R$ *per capita*) e Total de Receitas Arrecadadas, o que implica pequeno investimento fiscal e uma arrecadação baixa, algo inesperado para uma capital. Os dados de Teresina e dos demais municípios são apresentados na Figura 4, que sintetiza os resultados usados nesta análise.

Figura 4 – Comparativo do IDSC-BR (ODS 16/17) de 2023 dos municípios do norte do Piauí

Município	População	Classificação CAPAG	IEGM (Pontuação)	Faixa IEGM	ITGP (Pontuação)	Faixa ITGP	ODS 16: Grau de estruturação da política de controle interno e combate à corrupção	Faixa ODS	ODS 16: Grau de estruturação das políticas de participação e promoção de direitos humanos	Faixa ODS	ODS 16: Grau de estruturação das políticas de transparência	Faixa ODS	ODS 17: Investimento público	Faixa ODS	ODS 17: Total de receitas arrecadadas	Faixa ODS
Teresina	868.300	B	Nenhum registro encontrado		85,9	Ótimo	71,429	Alto	28,571	Baixo	50	Alto	8,095	Muito Baixo	1,435	Muito Baixo
Campo Largo	7.419	B	0,3555	C	25,0	Ruim	85,714	Muito Alto	28,571	Baixo	60,667	Alto	0	Muito Baixo	4,725	Muito Baixo
Esperantina	40.970	A	0,4465	C	45,6	Regular	85,714	Muito Alto	42,857	Baixo	50	Alto	0	Muito Baixo	4,197	Muito Baixo
Luzilândia	25.375	C	0,3715	C	47,5	Regular	85,714	Muito Alto	42,857	Baixo	60,667	Alto	0	Muito Baixo	0	Muito Baixo
Matias Olímpio	10.641	Não Declarado	Nenhum registro encontrado		56,4	Regular	85,714	Muito Alto	28,571	Baixo	50	Alto	4,373	Muito Baixo	6,246	Muito Baixo
Miguel Alves	32.150	C	0,3445	C	58,4	Regular	71,429	Alto	28,571	Baixo	50	Alto	6,543	Muito Baixo	2,372	Muito Baixo
Morro do Chapéu	6.425	B	0,294	C	65,7	Bom	71,429	Alto	28,571	Baixo	50	Alto	4,989	Muito Baixo	2,667	Muito Baixo
Porto	12.052	C	0,3715	C	21,2	Ruim	85,714	Muito Alto	28,571	Baixo	60,667	Alto	5,874	Muito Baixo	5,144	Muito Baixo
São João do Arraial	8.186	C	0,453	C	75,2	Bom	71,429	Alto	71,429	Alto	60,667	Alto	3,955	Muito Baixo	32,165	Baixo
União	46.119	B	0,4435	C	59,8	Regular	71,429	Alto	42,857	Baixo	50	Alto	4,091	Muito Baixo	4,312	Muito Baixo

Fonte: Elaboração própria, 2025.

A capital demonstra que a alta capacidade administrativa é utilizada para garantir a Transparência Formal (ITGP Ótimo), mas falha em convertê-la em Transparência Efetiva e *Accountability* Social (ODS 16 Baixo). A superioridade de recursos não se traduz em priorização de investimento público ou em mecanismos robustos de participação cidadã.

Esse hiato entre transparência processual e efetiva, e entre disponibilidade de recursos e democracia participativa, é uma realidade recorrente nos grandes centros urbanos brasileiros. A transparência formal, frequentemente utilizada apenas como divulgação, pode ser alcançada em virtude de avanços tecnológicos e capacidade administrativa, sem que isso implique participação cidadã (Albanese *et al*., 2021; Brás; Dowley, 2021; Fox, 2007).

Em contraste, municípios de menor porte, com capacidade administrativa e fiscal presumidamente mais baixa, apresentam resultados que desafiam a lógica da capacidade. O caso mais surpreendente é o de São João do Arraial, município com apenas 8.186 habitantes e classificação CAPAG 'C', que aponta para uma situação fiscal mais frágil, com limitações significativas na sua capacidade de pagamento. São João do Arraial apresenta um desempenho em ODS 16 – Participação e Direitos Humanos muito superior ao de Teresina, alcançando 71,429 e classificando-se na faixa 'Alto', o que significa uma alta estruturação de mecanismos de participação social, mesmo em um contexto de baixa capacidade administrativa e fiscal.

O município de Luzilândia, com 25.375 habitantes, também possui classificação CAPAG 'C'. No entanto, a baixa capacidade não impediu Luzilândia de atingir um desempenho superior ao de Teresina em ODS 16 – Participação e Direitos Humanos. Esses casos sugerem que a capacidade administrativa, embora importante para a conformidade (ITGP), não é o fator determinante para a *Accountability* Social (ODS 16).

Esse paradoxo é confirmado na revisão de Waddington *et al*. (2019), que mostraram que a participação cidadã pode ser estruturada independentemente da capacidade fiscal local. Outros estudos também confirmam que níveis elevados de capital cívico e mecanismos ativos de participação e controle social podem surgir mesmo quando a capacidade administrativa e fiscal é limitada (Albanese *et al.*, 2021; Grin; Abrúcio, 2019; Waddington *et al.,* 2019). Diante da baixa capacidade, cabe questionar qual mecanismo estaria ativando a boa governança nesses municípios.

O paradoxo nos municípios piauienses permite criticar a visão determinística da Capacidade Estatal (Cingolani, 2013), ao demonstrar que a capacidade administrativa é necessária, mas insuficiente, para a governança efetiva. A Análise de Conteúdo (Bardin, 2016) de Teresina revela essa desconexão: o alto desempenho no ITGP e no ODS 16 (Controle Interno) evidencia uma robusta capacidade administrativa formal, competente para cumprir exigências legais de transparência e controle (Albanese *et al.*, 2021; Brás; Dowley, 2021; Fox, 2007).

Contudo, o baixo desempenho em Participação/Direitos Humanos (ODS 16) e Investimento Público (ODS 17) infere uma capacidade burocrática isolada. A capital possui autonomia burocrática (Evans, 1995), mas falha na inserção social. A transparência (ITGP) é um exercício passivo que não se converte em *accountability* social efetiva (baixa Participação/ODS 16), resultando em baixo investimento (ODS 17).

Entende-se, portanto, que a capacidade da capital é mobilizada para atender a *inputs* de conformidade (exigências do ITGP), mas não para gerar *outcomes* sociais (ODS 16), o que se conecta à perspectiva de que, apesar de as capitais mobilizarem capacidade para atender a aspectos legais e burocráticos, a conversão disso em resultados sociais relevantes ainda depende de fatores e esforços adicionais, especialmente ligados ao fortalecimento de mecanismos de participação e controle social (Brás; Dowley, 2021; Fox, 2007).

Esses resultados se alinham à proposição teórica de que a Capacidade Administrativa, quando desacompanhada de mecanismos de *accountability* social efetivos, tende a se manifestar como uma capacidade de conformidade burocrática (alta Transparência Formal), mas não como uma capacidade de resposta social (baixa Participação e Direitos Humanos) (Albanese *et al*., 2021; Brás; Dowley, 2021; Fox, 2007).

A inferência sobre a capacidade isolada de Teresina ganha força ao se comparar a capital com o município de São João do Arraial. Embora ambos os municípios possuam uma capacidade administrativa formal robusta (ITGP) e ODS 16 (Controle Interno) alto, a semelhança formal mascara uma diferença que explica o paradoxo. A categoria-chave da análise é o ODS 16 referente à 'Participação e promoção de direitos humanos', ponto em que os municípios estão em polos opostos.

A Análise de Conteúdo (Bardin, 2016) permite inferir que essa categoria ('Participação') é a *proxy* documental para a *accountability* social e a materialização da proximidade entre cidadãos e governo. Em Teresina, a transparência existe, mas não há participação, indicando que a *accountability* social falha. Já em São João do Arraial, a transparência (ITGP 'Bom') parece estar acoplada a uma a*ccountability* social efetiva (ODS 16 'Alto'). Essa diferença impacta diretamente outros indicadores de resultado: enquanto Teresina registra um ODS 17 (Total de receitas arrecadadas) 'Muito baixo', São João do Arraial, apesar de seu porte, registra um indicador 'Baixo' (32.165), que é comparativamente muito superior. A inferência é que, em São João do Arraial, a *accountability* social ativa a capacidade administrativa, resultando em uma governança fiscal mais efetiva, algo que a capacidade isolada de Teresina não consegue alcançar.

O contraste entre a capital e os municípios menores sugere que a escala e o contexto periférico alteram a dinâmica da governança. Em municípios de pequeno porte, a proximidade física e social entre gestores e cidadãos pode reduzir a necessidade de burocracia formal para a fiscalização. A *accountability* se torna mais direta e pessoal, o que pode explicar o alto ODS 16 em municípios como São João do Arraial, mesmo com baixa capacidade formal (Albanese *et al*., 2021; Grin; Abrúcio, 2019; Oliveira; Santos, 2024; Waddington *et al.*, 2019).

A variável que consistentemente se destaca nos casos de desempenho superior em governança (ODS 16 Alto) é a *Accountability* Social, medida pela estruturação de políticas de participação e promoção de direitos humanos. A teoria da *Accountability* Social (Pinho; Sacramento, 2009) postula que a pressão e a participação da sociedade civil podem forçar a gestão pública a ser mais responsiva, mesmo em um cenário de escassez de recursos.

Nos municípios menores, o alto ODS 16 sugere que a sociedade civil ou as

lideranças locais conseguiram institucionalizar canais de participação que funcionam como um mecanismo de controle social mais eficaz do que a burocracia interna. Em contrapartida, na capital Teresina, o baixo ODS 16 sugere que a alta capacidade administrativa pode ter gerado uma autonomia burocrática excessiva, em que a gestão se torna menos permeável à pressão social, resultando em um desempenho insatisfatório em áreas que exigem engajamento cívico.

Em contextos subnacionais de baixa capacidade geral, a *Accountability* Social (medida pela participação cidadã) atua como um multiplicador de desempenho, sendo a variável-chave que ativa a capacidade estatal e a converte em resultados de boa governança (IEGM e ODS 16) (Albanese *et al*., 2021; Grin; Abrúcio, 2019; Waddington *et al.*, 2019).

Os resultados desta análise, portanto, resolvem o 'paradoxo capacidade-desempenho' ao reconfigurá-lo. O caso de Teresina demonstra que a premissa linear, em que maior capacidade administrativa (Evans, 1995; Fukuyama, 2013) levaria a uma melhor governança, é insuficiente. Isso corrobora diretamente a tese de Fox (2007) sobre a "incerta relação entre transparência e *accountability*". Teresina é o exemplo empírico de um governo que domina a transparência passiva (disponibilização de dados), mas falha em convertê-la em *accountability* social ativa.

Em contraste, o caso de São João do Arraial sugere que a variável determinante que explica o desempenho da governança não é a capacidade administrativa *per se*, mas sim sua interação com a *accountability* social (Pinho; Sacramento, 2009), aqui representada pelo ODS 16, de 'Participação'. Conclui-se que, em contextos periféricos, a capacidade administrativa é uma condição necessária, mas não suficiente. É a *accountability* social, provavelmente fomentada pela proximidade entre cidadãos e governo em municípios menores, que ativa a capacidade estatal, pressionando por resultados e convertendo a transparência de um exercício burocrático em uma ferramenta efetiva de controle social e investimento público.

4.3 FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES EXPLICATIVAS

Com base na análise dos dados e no contraste com o referencial teórico, formulam-se hipóteses para futuras investigações. A primeira delas corresponde à 'Hipótese da Autonomia Burocrática', segundo a qual, em capitais com alta capacidade administrativa, a baixa estruturação de políticas de participação social (ODS 16 Baixo) permite que a burocracia opere com maior autonomia em relação à sociedade, resultando em um desempenho seletivo focado em conformidade legal (ITGP) em detrimento da efetividade social.

A segunda hipótese formulada foi denominada 'Hipótese da Proximidade e Controle Social', segundo a qual, em municípios de menor porte, a proximidade social e a menor complexidade administrativa facilitam a atuação de mecanismos informais e formais de *accountability* social (ODS 16 Alto), que compensam a baixa capacidade administrativa, forçando a gestão a priorizar a efetividade.

Por fim, a terceira trata-se da 'Hipótese da Dissociação de Indicadores, segundo a qual a Transparência Formal (ITGP) e a *Accountability* Social (ODS 16) são dimensões da governança que podem operar de forma dissociada em

contextos subnacionais, sendo a primeira dependente da capacidade administrativa e a segunda, da capacidade de mobilização social.

A análise demonstra que o paradoxo capacidade-desempenho no Piauí não é uma anomalia, mas sim uma evidência de que a *Accountability* Social é um fator crítico para a efetividade da governança, especialmente em um contexto federativo no qual a capacidade administrativa é heterogênea. O estudo sugere que a busca por um desempenho superior deve focar não apenas no fortalecimento da burocracia, mas, sobretudo, na institucionalização de canais de participação e controle social.

5 CONCLUSÃO

Este estudo analisou o paradoxo capacidade-desempenho em municípios do Piauí, caracterizando a relação dissonante entre capacidade administrativa e os resultados em transparência (ITGP), efetividade (IEGM) e desenvolvimento (IDSC-BR), e discutindo suas implicações para a governança pública. A metodologia de estudo de casos múltiplos comparativo, com triangulação de dados secundários, permitiu alcançar os objetivos.

A análise comparativa de dez municípios do Norte Piauiense revelou que o paradoxo se manifesta consistentemente, refutando a hipótese nula da literatura sobre a relação linear entre capacidade e desempenho. O caso da capital Teresina demonstrou que recursos superiores geram Transparência Formal, mas não *Accountability* Social. Em contraste, municípios menores, com baixa capacidade, apresentaram alta *Accountability* Social.

Conclui-se que o paradoxo se manifesta como uma dissociação entre a capacidade de conformidade burocrática e a de resposta social. A capacidade administrativa atende a requisitos legais (ITGP), mas falha em gerar *outcomes* sociais (ODS 16), mostrando-se uma condição necessária, mas insuficiente, para a boa governança.

A principal contribuição teórica é propor a *Accountability* Social como a variável-chave que ativa a capacidade estatal e a converte em desempenho efetivo. Isso se formaliza em hipóteses para futuras investigações sobre os mecanismos do paradoxo, reforçando a teoria da *Accountability* Social como um multiplicador de desempenho, relevante em contextos de baixa capacidade e alta proximidade.

A principal limitação deste estudo reside na sua natureza documental e exploratória. Embora a triangulação de índices tenha permitido caracterizar o paradoxo e formular hipóteses robustas, ela não permite a verificação das causas dos mecanismos que levam à alta *accountability* social nos municípios menores.

Dessa forma, a agenda de pesquisa futura deve se concentrar em testar as hipóteses propostas por meio de um estudo de caso aprofundado, que incorpore entrevistas e análise documental primária em um município de alta *accountability* social e baixa capacidade administrativa, verificando os mecanismos de controle social em operação. Sugere-se também ampliar a amostra para outros estados do Nordeste, verificando a generalização do paradoxo, e realizar uma análise longitudinal para investigar se a *accountability* social precede ou sucede a melhoria da gestão (IEGM).

A pesquisa demonstrou que a governança efetiva no Piauí (e contextos similares) não pode se restringir ao fortalecimento da capacidade administrativa. É imperativo que políticas públicas priorizem a institucionalização de canais de participação e controle social, pois é a *accountability* social que transforma capacidade potencial em desempenho real.

REFERÊNCIAS

ALBANESE, G.; GALLI, E.; RIZZO, I.; SCAGLIONI, C. Transparency, civic capital and political accountability: A virtuous relation?. **Kyklos**, v. 74, n. 2, p. 155-169, 2021. DOI: https://doi.org/10.1111/kykl.12260. Acesso em: 12 out 2025.

ANHEIER, Helmut; LANG, M.; KNUDSEN, E. Introducing the Berggruen Governance Index I: Conceptual and methodological framework. **Global Policy**, v. 14, n. S4, p. 5-15, 2023. DOI: 10.1111/1758-5899.13278. Acesso em: 10 out 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edição revista e ampliada. Lisboa: Edições 70, 2016.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública,** v. 54, n. 5, p. 1382-1401, set./out. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190290x. Acesso em: 12 out 2025.

BRÁS, G.; DOWLEY, K. Impact of demographic, political and financial factors on municipal transparency: a dynamic panel approach. **International Journal of Public Sector Management**, v. 34, n. 2, p. 101-117, 2021. DOI: https://doi.org/10.1108/ijpsm-11-2019-0289. Acesso em: 01 nov 2025.

CARVALHO, A.; VERLY, E.; MARCHIONI, D.; JONES, A. Measuring sustainable food systems in Brazil: A framework and multidimensional index to evaluate socioeconomic, nutritional, and environmental aspects. **World Development**, v. 143, 105470, jul. 2021. DOI: 10.1016/j.worlddev.2021.105470. Acesso em: 12 out 2025.

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A. Do State capacity dimensions differently affect policy areas performance?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, 2022. DOI: 10.21118/apgs.v14i2.12439. Acesso em: 10 out 2025.

CHOI, N. Analyzing Local Government Capacity and Performance: Implications for Sustainable Development. **Sustainability**, v. 13, n. 7, 3862, 2021. DOI: 10.3390/su13073862. Acesso em: 02 out 2025.

CINGOLANI, L. The State of State capacity: A review of concepts, evidence and

measures. *AFD- MGSoG/UNU*-**Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth**: IPD WP13. UNU-MERIT Working Papers No. 053, 2013.

COSTA, L. A.; SILVA, N. G. A.; TONDOLO, V. A. G.; NOGUEIRA, L. Indicadores socioeconômicos e receitas municipais: fatores explicativos da capacidade fiscal dos municípios brasileiros. **Revista De Administração Pública**, v. 59, n. 1, p. e2024–0085, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220240085. Acesso em: 07 nov 2025.

COSTA, O. A.; GIÓIA, H. R. Classification of provisional opinions through the Municipal Management Effectiveness Index. **Revista do TCU**, Brasília, v. 153, n. 1, p. 288–317, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.288-317. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2127. Acesso em: 7 nov. 2025.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. Á. S. Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. **Revista De Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008. Acesso em: 02 out 2025.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIRMAN, F.; SUMATONO, S.; MULUK, M. K.; SETYOWATI, E.; RAHMAWATI, R. Enhancing Citizen Participation: The Key to Public Service Transparency. **Journal of Law and Sustainable Development**, v. 12, n. 1, p. e2937, 2024. DOI: https://doi.org/10.55908/sdgs.v12i1.2937. Acesso em: 02 out 2025.

FOX, Jonathan A. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007. DOI: 10.1080/09614520701469955. Acesso em: 04 out 2025.

FUKUYAMA, Francis. What is governance?. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. DOI: 10.1111/gove.12035. Acesso em: 02 out 2025.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O que explica a qualidade da burocracia municipal no Brasil? Instituições, capacidade estatal e accountability. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, e003, 2019. DOI: 10.1590/1678-987319277003. Acesso em: 15 out 2025.

GUILLAMÓN, M. D.; BASTIDA, F.; BENITO, B. The Determinants of Local Government's Financial Transparency. **Local Government Studies**, v. 37, n. 4, p. 391–406, 2011. DOI: https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704. Acesso em: 15 out 2025.

KINZLER, É. S.; MELLO, G. Influência do controle interno na efetividade da governança pública nos municípios paranaenses. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 2, p. 1-17, e3389, 2023. DOI: 10.16930/2237-7662202333892. Acesso em: 02 out 2025.

KRAH, R. D. Y.; MERTENS, G. Transparency in Local Governments: Patterns and Practices of Twenty-first Century. **State and Local Government Review**, v. 52, n. 3, p. 200-213, 2020. DOI: https://doi.org/10.1177/0160323X20970245. Acesso em: 02 out 2025.

LÜHRMANN A., MARQUARDT K. L., MECHKOVA V. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**. v. 114, n. 3, p. 811-820, 2020. DOI:10.1017/S0003055420000222. Acesso em: 02 out 2025.

MARIM, A.; CASTRO, P. The relationship between municipal management efficiency and public transparency in Rondônia - Brazil. **Visión de Futuro**, v. 29, n. 2, p. 59-7, jul./dez. 2025. DOI: https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2025.29.02.002.en. Acesso em: 15 out 2025.

OLIVEIRA, A. C.; SANTOS, N. A. Passive transparency in small brazilian municipalities. **Revista Ambiente Contábil***,* - Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte, v. 16, n. 2, 2024. DOI: https://doi.org/10.21680/2176-9036.2024v16n2ID36723. Acesso em: 06 nov 2025.

PAZ, T. S. R.; CAIADO, R.; QUELHAS, O.; GAVIÃO, L.; LIMA, G. Avaliação do desenvolvimento sustentável através de uma abordagem multicritério: aplicação nos municípios brasileiros. **Journal of Environmental Management**, v. 282, 111954, 2021. DOI: 10.1016/j.jenvman.2021.111954. Acesso em: 02 out 2025.

PEREIRA, R.; PEREIRA, V. S. Transparency and municipal public management: analysis of public data on the websites of municipal administrations of the geographic region in state of Minas Gerais, Brazil. **Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)**, [*S. l.*], v. 10, n. 3, p. 157–176, 2023. DOI: 10.18226/23190639.v10n3.05. Disponível em: https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/RBGI/article/view/11843. Acesso em: 7 nov. 2025.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000600006. Acesso em: 15 out 2025.

RHAMADHANI, R. F.; EDEH, F. O. Citizen Participation and Digital Governance in Public Sector Accountability. **Sinergi International Journal of Accounting and Taxation**, v. 2, n. 4, p. 200–210, 2024. DOI: https://doi.org/10.61194/ijat.v2i4.715. Acesso em: 15 out 2025.

SILVA NETO, R. R.; REIS, T. R.; RIBEIRO, A. L. Perfil da Gestão Municipal no Estado do Pará: Um Olhar a Partir do Índice de Efetividade. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 93–106, 2020. DOI: 10.51341/1984-3925_2020v23n1a6. Disponível em: https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/1809. Acesso em: 7 nov. 2025.

TESOURO TRANSPARENTE. **Capacidade de Pagamento (CAPAG)**, 2023. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-municipios. Acesso em: 6 nov. 2025.

TAVARES, A.; CRUZ, N. (2017). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. **Government Information Quarterly**, v. 37, p. 101249. DOI: https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005. Acesso em: 6 nov. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Índice de Transparência da Gestão Pública (ITGP)**. [S. l.]: Transparência Internacional - Brasil, 2023. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/itgp/. Acesso em: 6 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE/PI). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**. Teresina: TCE/PI, 2023. Disponível em: https://www.tcepi.tc.br/controle-externo/iegm/. Acesso em: 6 nov. 2025.

VALDIVIESO, P.; NEUDORFER, P.; ANDERSSON, K. P. Causes and Consequences of Local Government Efforts to Reduce Risk and Adapt to Extreme Weather Events: Municipal Organizational Robustness. **Sustainability**, v. 13, n. 14, p. 7980, 2021. DOI: https://doi.org/10.3390/su13147980. Acesso em: 6 nov. 2025.

WADDINGTON, H.; SONNENFELD, A.; FINETTI, J.; GAARDER, M.; JOHN, D.; STEVENSON, J. Citizen engagement in public services in low-and middle-income countries: A mixed-methods systematic review of participation, inclusion, transparency and accountability (PITA) initiatives. **Campbell Systematic Reviews**, v. 15, n. 1-2, 2019. DOI: https://doi.org/10.1002/cl2.1025. Acesso em: 6 nov. 2025.

YIN, Robert K. **Case study research and applications**: design and methods. 6. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2018.

CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA COLABORATIVA NA POLÍTICA EDUCACIONAL: O MONITORAMENTO DAS METAS DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO EM SANTA CATARINA

EXTERNAL OVERSIGHT AND COLLABORATIVE GOVERNANCE IN EDUCATION POLICY: MONITORING THE TARGETS OF THE EDUCATION PLANS IN SANTA CATARINA

Thanderson Pereira de Sousa[1]
Rafael Tachini de Melo[2]
Gerson dos Santos Sicca[3]

Resumo: O estudo tem como objetivo analisar o Acordo Lume, do qual o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) é signatário e um de seus coordenadores, enquanto instrumento de promoção da governança pública colaborativa para a monitoração dos Planos Estadual e Municipais de Educação. A metodologia utilizada é do tipo qualitativa, exploratória e descritiva, elaborada como estudo de caso e apoiada nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se que o Acordo Lume fortalece a articulação institucional para o cumprimento dos Planos Estadual e Municipais de Educação em Santa Catarina, com a criação de bases de dados e painéis de monitoramento, ampliando a transparência e o acompanhamento da política pública educacional. O texto indica, empiricamente, que o TCE/SC, no contexto do Acordo Lume, atua em sua capacidade indutora para a promoção da governança pública colaborativa e em rede nos temas relacionados à política educacional.

Palavras-chave: controle externo; governança colaborativa; Tribunal de Contas; Acordo Lume; política pública de educação.

1 Assessor no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Pós-doutorando UFSC/Panthéon-Assas (PIPD/CAPES). Doutor em Direito pela UFSC com estágio de pesquisa na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professor do UNICESUSC.

2 Chefe de Gabinete do Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca no Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Graduado em Direito pela UFSC. Mestre em Administração pela UDESC/ESAG.

3 Conselheiro Substituto do TCE/SC. Mestre e Doutorando em Direito (UFSC). Possui MBA em Gestão de Projetos (USP/ESALQ). Bacharel em Direito (UFPEL) e Administração (UniCesumar). Membro do Comitê Técnico de Educação do IRB.

Abstract: This study aims to analyze the Lume Agreement, to which the Court of Accounts of the State of Santa Catarina (TCE/SC) is a signatory and one of the coordinating institutions, as an instrument for promoting collaborative public governance in the monitoring of the State and Municipal Education Plans. The methodology adopted is qualitative, exploratory, and descriptive, designed as a case study and supported by bibliographic and documentary research techniques. It was concluded that the Lume Agreement strengthens institutional coordination for the implementation of the State and Municipal Education Plans in Santa Catarina through the creation of databases and monitoring dashboards, thereby enhancing transparency and the follow-up of public education policy. The text empirically indicates that, within the context of the Lume Agreement, TCE/SC acts in its inducing capacity to promote collaborative and network-based public governance in matters related to education policy.

Keywords: external oversight; collaborative governance; Court of Accounts; Lume Agreement; public education policy.

1 INTRODUÇÃO

O controle externo tem como objetivo essencial a fiscalização das contas e da gestão pública em benefício do interesse público e dos cidadãos. A fim de atingir esse objetivo, o espectro do controle tem englobado também ações indutoras da melhoria das políticas públicas e das capacidades institucionais da administração pública. Essas ações envolvem o diálogo e a articulação com atores institucionais, incluindo o compartilhamento de informações, visando ao alcance de resultados de interesse público na implementação das políticas públicas.

Em relação à política de educação básica, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pela Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014), sucedido pelo PNE atualmente em vigor (Brasil, 2026), contribuiu para que os Tribunais de Contas buscassem novas formas de controle, compatíveis com as exigências do planejamento educacional. Nessa linha, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) aprovou diretrizes para a fiscalização da política de educação a serem adotadas pelo controle externo (Brasil, 2015) e possui projeto instituído para fomentar ações de fiscalização na área (ATRICON, 2024). Por sua vez, o Instituto Rui Barbosa (IRB) constituiu o Comitê Técnico de Educação (IRB, 2026).

Entre as ações possíveis para atender aos objetivos de acompanhar resultados da política pública de educação e induzir a boas práticas, uma das alternativas que ganhou terreno foi o controle consensual (Sicca, Lima), que expressa determinada forma de ação dos Tribunais de Contas pautada na construção de soluções mediante diálogo e alinhamento de entendimentos, a fim de assegurar melhores entregas ao cidadão, assim cumprindo o princípio 7, 2, das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs) 12, no sentido de que as instituições de controle “devem contribuir para o debate sobre as melhorias do setor público, sem comprometer sua independência” (IRB, s.d.).

É nesse contexto que o artigo busca analisar como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), por meio de acordo de cooperação técnica firmado com várias instituições, denominado Acordo Lume, atua como

indutor de governança colaborativa no acompanhamento da política educacional, especialmente no monitoramento dos Planos Estadual e Municipais de Educação. O artigo examina ainda o funcionamento desse arranjo institucional colaborativo que, a partir de base de dados comum, desenvolve, produz, valida e publiciza, por meio de painéis eletrônicos, informações para o acompanhamento das metas dos planos de educação, indicando suas potencialidades, resultados, desafios e limites.

Adota-se a abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, com fundamento em pesquisa bibliográfica e de documentos relacionados à execução do Acordo Lume. A partir de fundamentação teórica sobre o controle externo, função indutora, governança colaborativa, controle inteligente e efetividade das políticas públicas são estabelecidas quatro categorias analíticas, a serem utilizadas como base para a discussão e a análise dos resultados: estrutural, informacional, funcional e democrática.

Os resultados indicam que o Acordo Lume constitui experiência institucional relevante de governança colaborativa, ao viabilizar a articulação entre órgãos de controle e demais instituições para enfrentar lacunas informacionais, desenvolver painéis de monitoramento e ampliar a transparência sobre a execução das metas educacionais em Santa Catarina, exercendo o Tribunal de Contas papel relevante na consolidação e na condução do arranjo. Os resultados também evidenciam a capacidade do acordo de ser instância para o debate de temas relevantes pelas instituições envolvidas na política educacional catarinense, e induzir, por meio da produção de informações sobre as metas educacionais, ações de acompanhamento, fiscalização e aprimoramento da gestão pública, e no reconhecimento de boas práticas. Ao mesmo tempo, há identificação de limitações envolvendo a dificuldade na obtenção de dados, a falta de transparência plena das atividades desenvolvidas no âmbito do acordo, bem como a assimetria no envolvimento das partes nas ações.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No Brasil, o controle externo possui fundamento constitucional e integra um sistema amplo de controle do Estado, ao lado do controle interno e do Poder Legislativo. A configuração estrutural delineada pela Constituição Federal (CF) de 1988 busca privilegiar a fiscalização integral da Administração Pública e assegurar a *accountability* estatal, de modo a garantir a observância dos direitos e das garantias fundamentais nela previstos.

A demanda por controle está diretamente associada à formação do Estado Moderno e à necessidade de submeter o exercício do poder estatal ao Direito, em consonância com as transformações impulsionadas pela Revolução Francesa, notadamente a partir do Art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao prever o direito dos cidadãos de exigir a prestação de contas por parte dos agentes da administração pública (França, 1789). Nesse sentido, Ângela Costaldello (2017) explica que as mudanças nas estruturas do Estado, o aumento da arrecadação e da gestão de recursos públicos, bem como a exigência de uma administração coletiva mais racional impuseram o acompanhamento e o controle da atuação dos agentes

públicos. Esse processo foi sendo aprimorado ao longo do tempo para responder a necessidades progressivamente mais variadas e complexas.

Na matriz constitucional brasileira, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta federal é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Trata-se, portanto, de modelo que articula a função política do Poder Legislativo, legitimado democraticamente, com a *expertise* técnica de uma instituição autônoma, dotada de competências próprias incidentes sobre a gestão da coisa pública.

O controle externo e a atuação dos Tribunais de Contas, especialmente o TCU e, por simetria, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, recebem especial disciplina nos Arts. 70 e 71 da CF, responsáveis por fixar suas bases normativas e competenciais. No Art. 71, preveem-se competências relativas à apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, ao julgamento das contas dos administradores públicos, à realização de auditorias e inspeções, ao acompanhamento da aplicação e da transferência de recursos públicos, bem como à possibilidade de imposição de sanções.

Esse conjunto de competências evidencia a amplitude da atuação dos Tribunais de Contas, superando a concepção clássica de controle fundada exclusivamente na verificação formal de contas. Em termos constitucionais, a interpretação contemporânea da função das Cortes de Contas comporta uma configuração multidimensional do controle da gestão pública, alcançando não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e a eficiência. Nessa linha, Inaldo da Paixão Santos Araújo (2014) destaca que os Tribunais de Contas auxiliam o Poder Legislativo na função de controle, mas a ele não se subordinam, já que a independência constitui fundamento essencial da atividade controladora.

A natureza jurídica dos Tribunais de Contas, no âmbito do controle externo, é híbrida. Embora se reconheça sua função de auxílio ao Poder Legislativo, o exercício de suas atribuições institucionais está vinculado a um aparato técnico próprio, razão pela qual não se confundem com os órgãos legislativos, tampouco com os órgãos do Poder Judiciário. Essa posição singular confere às Cortes de Contas autonomia funcional e capacidade de atuação independente (Teixeira, 2024). Assim, os tribunais configuram-se como órgãos de controle externo dotados de competências próprias, regime jurídico específico e autonomia administrativo-financeira. Como assinala Teixeira (2024, p. 20), “é possível afirmar que o órgão de controle de contas possui instrumentos institucionais que lhe garante independência no desempenho de suas funções”.

Também merece destaque o fato de que os Tribunais de Contas, no contexto brasileiro, funcionam como instituições de *accountability* horizontal, pois exercem fiscalização sobre os órgãos estatais (Medeiros; Goellner; Koga, 2023), reforçando as barreiras de controle, sobretudo quando o controle interno e o controle social se mostram enfraquecidos. Além disso, os Tribunais de Contas estão diretamente relacionados aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, notadamente a legalidade, a transparência e a responsabilidade na gestão pública (Cristóvam, 2015).

Como decorrência lógica das transformações do Estado e das demandas sociais contemporâneas, a função dos Tribunais de Contas evolui e passa a enfrentar desafios cada vez mais complexos. Em outras palavras, a capacidade institucional das Cortes de Contas é constantemente tensionada para responder às mudanças jurídicas, políticas, econômicas e sociais de cada tempo, o que é bem ilustrado pela expressa previsão, no Art. L111-13 do *Code des Juridictions Financières*, da competência da *Cour de Comptes* da França de contribuir para avaliação de políticas públicas (França, 2016).

O controle clássico, predominantemente *ex post* e baseado na verificação de conformidade contábil e financeira, já não encontra plena aderência às competências atribuídas pela Constituição aos Tribunais de Contas na contemporaneidade. Luiz Henrique Lima (2023), ao analisar as funções atribuídas aos tribunais pela Constituição e pela Lei Orgânica do TCU (LOTCU), consolida o entendimento, no âmbito da teoria administrativista, de que se reconhecem as funções fiscalizadora (Art. 71, IV, V, VI e XI, da CF/1988), opinativa (Art. 71, I, da CF/1988), judicante (Art. 71, II e III, da CF/1988), sancionadora (Art. 71, VIII, da CF/1988), corretiva (Art. 71, IX e X, da CF/1988), consultiva (Art. 1º, XVII, da LOTCU), informativa (Art. 71, VII, da CF/1988), ouvidora (Art. 74, § 2º, da CF/1988) e normativa (Art. 3º da LOTCU).

Na sequência, sob uma perspectiva mais contemporânea, Fabrício Motta e Heloísa Godinho (2022) apontam outras funções para o controle externo: articuladora, indutora, colaborativa e educadora. Acrescentam, ainda, a função orientadora.

O reconhecimento dessas novas funções revela a compreensão atualizada e adaptativa do controle externo e da atuação dos Tribunais de Contas, orientada não apenas à persecução do interesse público, mas também às suas dimensões estratégica e relacional. Do ponto de vista estratégico, os tribunais, por meio dessas funções, podem atuar sobre variáveis estruturais da ação pública, como a produção de dados, os padrões de avaliação, as metas e as prioridades legais. No plano relacional, interagem com os diversos atores responsáveis pela gestão pública e com a própria sociedade, contribuindo para a construção de fluxos decisórios e de controle mais horizontais, dialógicos e cooperativos, em correspondência com o critério de realismo[4] imposto pelo Art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Sob essa perspectiva, a atuação dos Tribunais de Contas insere-se no seu processo de consolidação institucional, voltado à identificação do papel que o exercício de suas competências desempenha no aprimoramento da governança pública. Isso significa que a atividade fiscalizatória deixa de se limitar à verificação de atos isolados e passa a constituir uma instância voltada à qualidade das estruturas

4 No que toca ao realismo (Art. 22), "[ele] impele os órgãos de controle, sobretudo externo, a firmemente considerar toda a sistemática que envolve as normas da gestão pública, os obstáculos e dificuldades do gestor, bem como as características de cada política pública. Portanto, não cabem julgamentos que ocorram num plano abstrato, considerando questões isoladas, pontuais. Nesse sentido, a ideia de realismo institui a necessidade de decisões com estruturação a partir da macro institucionalidade da Administração Pública, demandando conhecimento do planejamento administrativo e de questões restritivas (limites) referentes às políticas públicas. Em síntese, o realismo pode aperfeiçoar a atuação administrativa pelo exercício responsivo da função de controle [...]" (Cristóvam; Sousa, 2020, p. 134).

decisórias, dos processos de gestão e dos resultados das políticas públicas em perspectiva colaborativa (Araújo, 2025). Nesse contexto, as Cortes de Contas ultrapassam as funções corretiva e sancionadora, assumindo também a capacidade de contribuir para o ciclo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Em síntese, a constante evolução das funções dos Tribunais de Contas no Brasil denota a conformação de um padrão de controle externo mais inteligente, preventivo e orientado por evidências, compatível com a complexidade que envolve o desempenho das funções administrativas e as demandas coletivas contemporâneas.

Entre as funções anteriormente indicadas, cumpre destacar, para fins de discussão teórico-metodológica, a função indutiva como parâmetro significativo em consolidação na configuração contemporânea do controle externo, sobretudo quando analisada sob a perspectiva estratégica e relacional. Gerson Sicca e Luiz Henrique Lima (2023, p. 184) explicam que a atuação indutora corresponde à "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".

À vista disso, a função indutora das Cortes de Contas pode ser compreendida como a capacidade de incentivar comportamentos estatais voluntários voltados à concretização de padrões de gestão compatíveis com os mandamentos civilizatórios inscritos no texto constitucional.

Isso significa reconhecer que, para além da oferta de subsídios às escolhas públicas e da promoção de práticas específicas (Motta; Godinho, 2022), os tribunais, no exercício do controle externo, possuem aptidão para abrir espaços dialógicos destinados à articulação de questões conceituais, operacionais e decisórias com as agências públicas. Nessa perspectiva, torna-se possível perceber que "as ações de controle voltadas à melhoria da governança se propõem a contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade" (Nardes, 2013, p. 19).

Essa compreensão pode ser objeto de questionamentos, especialmente sob um enfoque estritamente "legalicista", baseado no argumento de uma suposta "voluntariedade" dos Tribunais de Contas. Evidentemente, trata-se de tema complexo e marcado por tensões. Ainda assim, não se mostra sustentável uma objeção superficial, sobretudo diante das contínuas transformações do Estado, da possibilidade de interpretar a legalidade à luz da juridicidade e do compromisso maior da gestão estatal com o interesse público.

Nessa senda, propõe-se a ideia de legitimidade indutora dos Tribunais de Contas como fundamento para incentivar comportamentos, adesões e mudanças significativas entre os fiscalizados, não apenas em razão do poder formal previsto constitucionalmente, mas também porque sua atuação é reconhecida como válida, útil, aceitável e necessária pelos agentes públicos e pela coletividade.

Ora, se no modelo clássico de controle predomina a fiscalização posterior acompanhada da aplicação de sanções, na lógica da legitimidade indutora a

atuação dos Tribunais de Contas é reconhecida porque os jurisdicionados percebem sentido e utilidade em suas orientações técnicas. Nelas, identificam valor público, segurança jurídica e parâmetros de gestão que podem, e devem, ser incorporados à atuação administrativa. Assim, a legitimidade da corte não decorre apenas da imposição legal ou da obediência formal, mas também de sua capacidade de promover adesão, aprendizado institucional e aperfeiçoamento da gestão pública.

Nesse sentido, a legitimidade indutora pode ser definida como a condição em que os Tribunais de Contas conseguem promover conformação, aprendizado de gestão e alterações organizacionais entre seus jurisdicionados a partir do reconhecimento de qualificações técnica, procedimental e institucional/relacional.

Esse fundamento (a legitimidade) relaciona-se, ainda, a duas questões e deve ser lido como estratégia: (a) a função indutora tende a aproximar os agentes públicos do controle externo exercido pelos tribunais, de modo que "o medo" deixe de servir como justificativa para a inação; e (b) reconhece-se que nem tudo pode ser imposto pelo controlador[5], havendo limites evidentes ao controle externo quanto ao mérito dos atos administrativos; contudo, a ação controladora dialógica, capaz de moldar comportamentos, gerar adesão e promover melhorias de gestão, pode maximizar os resultados atribuídos à Administração Pública.

Além disso, a função indutora, nos termos enunciados por Sicca e Lima (2023), mantém ligação direta com a governança pública, por constituir ferramenta potencial para o alinhamento e o fortalecimento dos instrumentos de liderança, estratégia e controle, centrais ao conceito de governança, conforme explicam Cristóvam, Casimiro e Sousa (2020).

Por essas razões, a atuação dos Tribunais de Contas contribui para uma governança pública colaborativa, com a possibilidade de envolver atores públicos e privados. Em termos conceituais, a governança pública reúne "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" (TCU, 2020). Em síntese, a governança é um conceito que remete à dinâmica da administração, e não à sua imagem estática, infiel à realidade de como as funções públicas não exercidas, o que faz da governança processo exercido pelo nível estratégico das organizações, incumbidas de supervisionar e se responsabilizar pelos propósitos institucionais, cabendo à gestão a função de execução das estratégias, políticas e diretrizes estabelecidas pela governança (IRB, 2025).

Em desenvolvimento teórico posterior, a dimensão colaborativa amplia esse modelo para que tais instrumentos sejam submetidos à interação entre múltiplos atores públicos e sociais, com coordenação, diálogo e orientação voltados à complexa gestão da coisa pública. Nesse sentido, Gilson Araújo (2025, p. 374) assevera: "esse modelo colaborativo é particularmente relevante quando se trata de problemas públicos complexos, também chamados de *wicked problems*".

5 Gabriela Dantas e Shárada Jewur (2025, p. 227) lecionam: "Apesar de necessárias para assegurar a responsabilização e a legalidade na gestão pública, as medidas sancionatórias, por si só, não têm o poder de contribuir efetivamente para a correção de desvios e o aprimoramento da Administração Pública".

A governança colaborativa, assim, manifesta a extragovernamentabilidade da gestão, pois potencializa suas próprias capacidades, "ao incluir a participação de outros poderes, órgãos de controle, sociedade civil organizada e setor privado, reconhecendo seu papel na qualificação da política pública" (Araújo, 2025, p. 375). Nesse padrão de governança, os Tribunais de Contas desempenham o papel de verdadeiros "nós" institucionais em uma rede de relações que conecta sociedade, gestores públicos, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, instâncias burocráticas e setor privado.

Importa destacar, contudo, que a atuação das Cortes de Contas nesse campo não substitui o agente público nem sua capacidade de escolha. Ao contrário, reforça seu protagonismo ao estruturar condições mais adequadas para a definição de prioridades coletivas, com transparência, racionalidade, responsividade e aderência ao interesse público. A natureza *sui generis* dos Tribunais de Contas, associada às complexidades operacional, orçamentária e regulatória da Administração Pública, abre esse espaço de diálogo.

Nessa perspectiva, Gabriela Dantas e Shárada Jewur (2025) consideram que a prática dialógica, e, portanto, institucionalmente integrada, auxilia na elaboração de soluções conjuntas e reconhece os múltiplos fatores que atravessam a gestão pública, "o que estimula o aprendizado mútuo e contribui para o aprimoramento democrático da gestão pública de forma colaborativa e ética" (Dantas; Jewur, 2025, p. 229).

Dessarte, a governança colaborativa, com a participação dos Tribunais de Contas, passa a envolver reconfigurações estruturais relevantes. Em primeiro lugar, verifica-se o deslocamento do controle repressivo para o controle indutivo em matérias que exijam soluções estruturantes e complexas, pois, embora permaneça a autoridade fiscalizatória e sancionatória, passam a ser valorizados instrumentos de acompanhamento e orientação voltados à superação de erros, desperdícios e ineficiências na gestão pública derivados de problemas operacionais. Em segundo lugar, privilegia-se a horizontalidade em vez da verticalidade, de modo que problemas públicos complexos possam ser enfrentados por meio da circulação e do compartilhamento de informações, da formação de consensos e da coordenação interinstitucional. Em terceiro lugar, observa-se a passagem da legalidade formal para os resultados, uma vez que a verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade passa a ser aferida também sob a ótica do desempenho e da capacidade de entrega das políticas públicas. Por fim, no quarto movimento, há a transição de um controle isolado para um controle em rede, marcado pela interação formal e cooperativa entre os Tribunais de Contas e os *stakeholders* das políticas públicas.

Com isso, não se pretende desnaturar a configuração constitucional do controle externo. Ao contrário, quando os Tribunais de Contas atuam indutivamente, com articulação, monitoramento, diálogo e abertura, sem abandonar seus poderes de fiscalização e sanção, promovem maior adequação ao contexto complexo que caracteriza as sociedades contemporâneas, como a brasileira, além de desempenharem suas funções institucionais de modo ainda mais compatível com os objetivos do Estado. Vale ressaltar, por fim, que muitos impasses de gestão não

decorrem apenas de ilegalidades patentes, mas também de falhas de coordenação, baixa capacidade administrativa, dados não confiáveis e descontinuidades burocráticas.

3 METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Trata-se de um estudo de caso centrado na análise do Acordo Lume, elaborado pelo TCE/SC e formalizado por meio dos Acordos de Cooperação Técnica nº 007/2019 e nº 28/2025, compreendidos como marcos institucionais de desenvolvimento e consolidação de programa colaborativo voltado ao acompanhamento da execução dos Planos Estadual e Municipais de Educação em Santa Catarina. A cooperação envolve as seguintes instituições e entidades como partes: a) TCE/SC; b) Ministério Público de Santa Catarina (MP/SC); c) Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina (MPC/SC); d) Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC); e) Poder Executivo, representado pela Secretaria de Estado da Educação (SED/SC); f) Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); g) Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina (FECAM); h) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME/SC); i) Conselho Estadual de Educação; j) União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Santa Catarina (UNCME/SC); k) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); l) Procuradoria da República em Santa Catarina (PR/SC), do Ministério Público Federal em Santa Catarina (MPF/SC); e m) Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE). Tem ainda como convidados o Fórum Estadual de Educação de Santa Catarina e a Comissão Estadual de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (CEMAPEE/SC) (TCE, 2019; 2025).

A fundamentação teórica anteriormente delineada é utilizada como parâmetro analítico para examinar a estrutura e o funcionamento do Acordo Lume, iniciado em 2019 e renovado em 2025, à luz dos seguintes conceitos: controle externo, função indutora, governança colaborativa, controle inteligente e efetividade das políticas públicas.

Do ponto de vista técnico, constituem fontes de investigação, além dos Acordos de Cooperação Técnica, 23 atas de reuniões realizadas nos anos de 2023, 2024 e 2025 (TCE/SC, 2023; 2024; 2025) e que constituem amostra atualizada e representativa das atividades concernentes ao ajuste de governança observado, além de notícias informando as ações do acordo. Para fins de investigação, definem-se as seguintes categorias de verificação: a) estrutural, voltada à identificação do arranjo institucional; b) informacional, direcionada aos fluxos de produção, circulação e compartilhamento de informações; c) funcional, relacionada ao modo de operação do acordo, à definição de responsabilidades, à execução das ações e aos resultados produzidos; e d) democrática, voltada à avaliação da horizontalidade, da transparência, do controle social e da legitimidade do arranjo analisado.

A análise do material documental será realizada por meio de interpretação

qualitativa orientada pelas categorias analíticas definidas, com o objetivo de identificar elementos de indução institucional, cooperação interinstitucional e contribuição à efetividade da política educacional. Busca-se, com isso, examinar de que modo o Acordo Lume, tal como delineado nos Acordos de Cooperação Técnica e nas respectivas atas, configura-se como expressão da atuação do TCE/SC em sua função indutora e promotora da governança colaborativa no acompanhamento e no cumprimento dos planos estadual e municipais de educação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) aprovou o PNE para o decênio subsequente à sua entrada em vigor e fixou metas a serem observadas por todos os entes da Federação. Nos termos do Art. 8˚, os estados, o Distrito Federal e os municípios disporiam do prazo de um ano para aprovar os seus respectivos planos, devendo observar as diretrizes, metas e estratégias do PNE. Para o seu monitoramento contínuo, a ser exercido pelos órgãos e entidades previstos no Art. 5˚, *caput*, da mesma lei (Brasil, 2014, p. 1), o parágrafo segundo conferiu relevante incumbência ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), de elaborar "estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional".

Para a realização dos estudos destinados ao monitoramento contínuo das metas e estratégias do PNE, o Art. 4˚ da Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) previu em seu Art. 4˚ a utilização, como bases de dados, da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), do Censo Demográfico e dos Censos da Educação Básica e do Ensino Superior, os dois primeiros a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os últimos sob responsabilidade do INEP.

Em observância ao comando legal, o INEP elaborou e divulgou a cada dois anos os relatórios de monitoramento do PNE, sendo o quinto relatório apresentado no ano de 2024, mantendo a metodologia de exteriorizar os resultados em nível nacional, por regiões, por estados e do Distrito Federal (INEP, 2024). Entretanto, durante todo o ciclo de planejamento, persistiu obstáculo ao monitoramento das metas por municípios, principalmente devido à ausência de estimativa populacional atualizada anualmente para todas as faixas etárias previstas nos planos de educação. Isso se dava porque o Censo Demográfico segue a periodicidade decenal (Brasil, 1991), e a atualização populacional anual prevista pelo Art. 1˚, §1˚, da Lei Complementar nº 91/1997 (Brasil, 1997), efetuada para efeito de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), leva em conta a população total do município, sem decompor os estratos etários previstos para cada etapa de ensino pelo PNE. No mesmo sentido, a abrangência da PNAD não alcança todos os municípios, já que a pesquisa é planejada para "produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas que contêm Municípios das Capitais, Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina, e Municípios das Capitais" (IBGE, s.d.).

A consequência da ausência de estimativa populacional para cada município brasileiro, considerados os estratos etários, foi as dificuldades na identificação do quantitativo de vagas a serem criadas em cada território. Tome-se como exemplo a meta 1 do PNE, que fixou o percentual de 50% de atendimento para crianças de 0 a 3 anos na creche até o final do ciclo do plano. Sem estimativa atualizada da população do município, a administração municipal não teria como identificar com maior precisão o quantitativo de vagas necessárias, incerteza que dificultava o próprio planejamento do ciclo orçamentário, já que os investimentos exigidos deveriam ser devidamente quantificados em programas previstos no Plano Plurianual (PPA).

É nesse cenário de lacuna de dados que surgiu a iniciativa de governança colaborativa para o monitoramento dos Planos Estadual e Municipais de Educação de Santa Catarina, o que resultou na formalização do Acordo de Cooperação Técnica nº 007/2019 (TCE/SC, 2019), atualmente denominado Acordo Lume, e que foi recentemente renovado por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 028/2025 (TCE/SC, 2025). A iniciativa será analisada sob a ótica das categorias analíticas da governança já listadas na metodologia – estrutural, informacional, funcional e democrática –, a fim de identificar elementos que possam caracterizar o acordo como arranjo de governança colaborativa integrativo das esferas de gestão e controle.

Sob o aspecto *estrutural*, a análise é centrada na *identificação do arranjo* definido pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 007/2019. O objeto, de acordo com a cláusula primeira, era o "estabelecimento de formas de cooperação para, a partir de base de dados comum, desenvolver painéis eletrônicos de acompanhamento da execução dos Planos Estadual e Municipais de Educação em Santa Catarina, para fins de gestão, controle e incentivo ao controle social" (TCE/SC, 2019). Percebe-se, portanto, que o acordo definiu o meio de ação (a cooperação) para a realização de atividade técnica (desenvolvimento de painéis de acompanhamento lastreados em base de dados comum) destinada ao cumprimento de três finalidades determinadas (gestão, controle e incentivo ao controle social).

Cada um desses elementos pode ser analisado de acordo com parâmetros metodológicos bem delineados. No limite estabelecido para o artigo, adotou-se como objeto de investigação o *meio de ação*, ou seja, a *cooperação*, cuja estrutura colaborativa é relevada pelas cláusulas segunda e terceira do Acordo nº 007/2019. A primeira fixa as formas de cooperação, nomeadamente: 1) criação de rede de intercâmbio e compartilhamento de informações para o desenvolvimento dos painéis de acompanhamento; 2) disponibilização de subsídios para a elaboração dos painéis mencionados; 3) definição de formas de validação e confirmação de dados comuns.

A engrenagem da estrutura do Acordo de Cooperação é visualizada com maior clareza na sua cláusula 3.2 (TCE/SC, 2019), ao fixar os compromissos do TCE/SC, do MP/SC e do MPC/SC. Apoiando-se na clarificação dos conceitos de *governança* e de *gestão*, narrada precedentemente, é possível constatar que os órgãos de controle assumiram funções centrais na gestão de dados, porque há obrigações claras de disponibilização de seus parques tecnológicos e colaboradores para a confecção dos painéis, de padronização dos dados e painéis, e do desenvolvimento e da manutenção de sítio eletrônico institucional para divulgação.

Portanto, sob a ótica da estrutura de governança colaborativa, o acordo previu horizontalidade na condução das deliberações estratégicas, ainda que sem maiores detalhes sobre a instância de governança e suas regras de funcionamento. A abertura dos termos do acordo gerou flexibilidade na organização das discussões entre as partes, na periodicidade e na forma de realização das reuniões no processo decisório, pontos que foram delineados pela própria estrutura governativa. O caráter aberto do Acordo nº 007/2019 permitiu que a instância de governança em alguma medida ampliasse o seu escopo de atuação, para promover a discussão sobre temas considerados atuais da política educacional. Nas atas de reunião do período de 2023 a 2025, encontram-se os seguintes pontos objeto de discussão: a) política de alfabetização e aprendizagem e implantação do sistema estadual de avaliação; b) gestão democrática; c) apresentação e discussão dos relatórios da comissão estadual de monitoramento e avaliação do plano estadual de educação; e d) ações para conscientização e importância do adequado preenchimento do Censo Escolar e da participação no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

O diálogo institucional no âmbito do acordo também permitiu o início de discussões sobre um plano de contingência para o retorno às aulas durante a pandemia da covid-19 (TCE/SC, 2022). Posteriormente, o tribunal integrou como observador o comitê responsável pela elaboração do referido plano (TCE/SC, 2020).

Já no *site* do Acordo Lume, houve a inclusão de painéis de interesse da educação que vão além do monitoramento de metas, outro indicativo da estrutura aberta da governança, capaz de fundamentar a realização de novas atividades pelos parceiros, posteriormente validadas pelo grupo. É exemplo o painel da alimentação escolar da rede estadual de ensino:

Figura 1 – Painel de alimentação da rede estadual de ensino de Santa Catarina

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Painéis de Transparência: Alimentação e Educação (2026).

Também ilustra essa constatação o painel do Indicador de Qualidade das Escolas Estaduais de Santa Catarina:

Figura 2 – Painel do Indicador de Qualidade das Escolas Estaduais de Santa Catarina

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Painel IQESC Estadual, 2026.

Por outro lado, a ausência de maiores minudências sobre a atuação dos demais partícipes pode ter sido a causa da menor atuação destes na elaboração dos painéis. Previsões de maior detalhamento foram reservadas ao procedimento de gestão de dados, o que pode ter contribuído para o protagonismo dos órgãos de controle na condução dos trabalhos. Em termos de estrutura, identificou-se maior precisão nas cláusulas de gestão de dados do que da instância de governança, a indicar o objetivo dos órgãos de controle de utilizar sua capacidade institucional para oferecer soluções que suprissem a insuficiência de dados para o monitoramento das metas dos planos de educação.

O acordo, assinado em 2019 e com vigência até dezembro de 2025, não detalhava questões estruturais e funcionais, as quais foram sendo construídas colaborativamente durante o processo de execução do seu objeto. Nesse contexto, a continuidade dos trabalhos indicou a necessidade de inclusão de cláusulas, visando formalizar instâncias e práticas de gestão e condução dos trabalhos. Em razão disso, o Acordo nº 28/2025 incluiu cláusulas envolvendo o enfoque estrutural e funcional.

Na perspectiva *informacional*, atinente aos fluxos de produção, circulação e compartilhamento de informações, os veículos primordiais estabelecidos para tanto pelo Acordo nº 007/2019 (TCE/SC, 2019) eram os painéis de acompanhamento dos Planos de Educação, atividade que se mantém com o Acordo nº 28/2025 (TCE/SC, 2025). Em relação às formas de comunicação, o acordo inicial era genérico, a demandar entendimentos futuros entre os partícipes. Isso porque as cláusulas não definiram exatamente como seria estabelecida a rede intercâmbio, assim como não foram especificadas as formas de validação dos dados a serem utilizados.

A elaboração dos painéis fica a cargo dos órgãos de controle, que extraíam das bases utilizadas os dados necessários para tanto (principalmente o Censo Escolar e o Sistema E-Sfinge, do TCE/SC, além da estimativa populacional atualizada). Antes

de serem inseridos na internet, os painéis são levados à instância de governança do acordo, que se reúne bimestralmente. Havendo concordância quanto ao produto submetido à apreciação, o painel é inserido no *site* do Acordo Lume:

Figura 3 – Página principal do *site* do Acordo Lume

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Lume: Planos de Educação, 2026.

O *site* foi definido em conformidade com a alínea “e” da cláusula 3.2 do Acordo nº 007/2019 (TCE/SC, 2019) e possui identidade visual própria. Além disso, o acordo previu na alínea “d” do item 3.1 a necessidade de os partícipes manterem nos seus sítios eletrônicos *link* de acesso aos painéis, aspecto que ainda não tem plena adesão e é ponto a ser melhorado.

Como a elaboração dos painéis é ação de responsabilidade dos órgãos de controle, estes compartilham tarefas em comum acordo, definindo quem ficará responsável pela obtenção dos dados, definição de indicadores e apresentação pelo meio eletrônico (TCE/SC, 2024, 2025). O primeiro painel finalizado foi o da meta 1 do PNE, e que tinha por objetivo apresentar o quantitativo de vagas em creche e pré-escola a serem criadas em cada município. O conteúdo do painel revela que sua montagem procurou enfrentar os problemas detectados e que levaram à governança colaborativa, isto é, a ausência ou a fragilidade dos dados para o monitoramento da meta.

O primeiro conjunto de dados fundamental para o monitoramento das metas dos Planos Municipais de Educação (PMEs) era a disponibilidade de uma base estruturada contendo todas as metas aprovadas pelos planos dos municípios catarinenses, o que inexistia até então. A tarefa foi realizada pelo MP/SC, viabilizando o monitoramento de acordo com o percentual estabelecido por cada PME, especialmente para a creche, etapa em que os municípios poderiam fixar percentuais superiores ao PNE.

Já a segunda base de dados inexistente e crítica para o monitoramento de cada PME era a populacional. Para obter dados atualizados, o TCE/SC ficou incumbido de desenvolver estimativa populacional, adotando o Censo Demográfico decenal e outros dados, como a taxa de natalidade. Com a conjugação dos dados das metas dos PMEs e a estimativa populacional, foi possível apontar o número de vagas a serem criadas em cada município, painel que é atualizado anualmente e cujos dados integram o relatório das contas anuais dos Prefeitos Municipais, sobre as quais o TCE/SC emite parecer prévio para julgamento pela Câmara Municipal. A imagem abaixo, extraída do painel da meta 1 e referente a Joinville, maior município de Santa Catarina, ilustra como o monitoramento é apresentado:

Figura 4 – Dados da meta do PME de Joinville

Fonte: Painel da Meta 01 dos Planos de Educação (TCE/SC, 2026).

Logo, sob a ótica informacional, o fluxo do Acordo de Cooperação Técnica assumiu conotação interinstitucional dotada de alguma complexidade, por prever divisão de ações entre instituições diversas para a realização de um produto determinado (o painel de monitoramento de cada meta), o processo de validação na instância de governança colaborativa, formado por 15 instituições e entidades, e os debates e as discussões sobre ações necessárias para obtenção e acesso a dados necessários ao monitoramento dos planos de educação.

O compartilhamento de informações se dá no contexto da relação entre os partícipes nas instâncias fixadas, além de haver amplo acesso aos dados de acompanhamento das metas por meio de *site* específico, cujo conteúdo pode ser baixado em planilhas. Essa estratégia de disseminação de informação facilita o uso dos dados por gestores, controle social e pesquisadores interessados, permitindo a realização de novas análises.

O *site* do Acordo Lume é o espaço virtual para o compartilhamento de informações. Pelo conteúdo atual, seu objetivo principal é a divulgação dos produtos gerados a partir da governança colaborativa. Entretanto, não há maiores detalhes sobre a condução das atividades, tais como divulgação de atas de reunião e notícias

atualizadas sobre o andamento das tarefas. Percebe-se aqui uma oportunidade de melhoria para o fluxo de informações do acordo.

A terceira categoria analítica é a *funcional*, para avaliar o modo de operação, definição de responsabilidades, execução das ações e resultados produzidos. Houve a menção ao fato de que se visualiza uma distinção entre a governança e a gestão do Acordo Lume, a última cabendo ao TCE/SC, ao MP/SC e ao MPC/SC. A gestão se dá mediante ação conjunta dos três órgãos de controle, que funcionam como instância *operacional*.

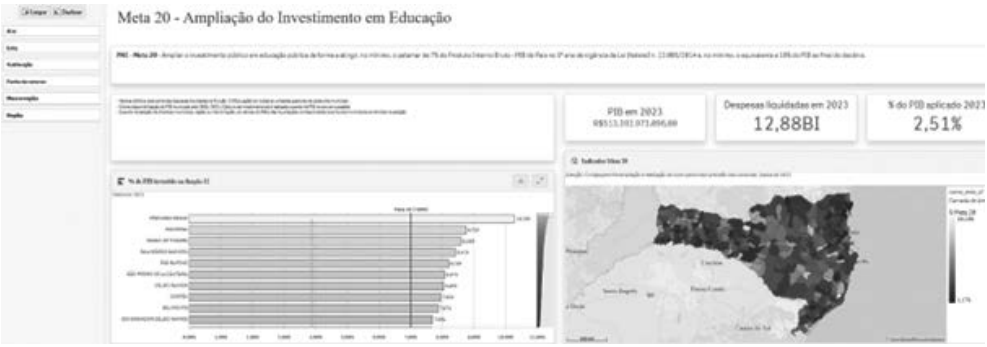
Como mencionado, identifica-se na instância de governança tentativas de ampliação dos modos de operação, para que a colaboração abarque outras iniciativas, tais como a emissão de orientações sobre temas de política educacional que recomendem alinhamento de entendimento. São exemplos: a) emissão de recomendação sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA); b) discussão sobre possível nota técnica atinente à educação integral, ainda sem conclusão; c) constituição de grupo sobre a educação inclusiva, liderado pela SED/SC.

No intuito de ampliar os modos de operação, a renovação formalizada pelo Acordo nº 28/2025 prevê expressamente outras possibilidades de ação articulada e colaborativa, indo além do monitoramento e acompanhamento das metas dos planos de educação, com a possibilidade de emissão de "notas técnicas, estudos, ofícios circulares, deliberações e/ou recomendações".

As atas das reuniões (TCE/SC, 2023; 2024; 2025) consultadas demonstram que a operação do Acordo Lume ocorre mediante reuniões da instância de governança, a cada dois meses, e do grupo operacional (TCE/SC, MP/SC e MPC/SC), na mesma periodicidade. As atividades burocráticas de coordenação e secretaria dos trabalhos é rotativa, entre o TCE/SC, com apoio do MPC/SC e do MPSC, sendo atribuídas bienalmente. A definição de responsabilidades para a execução de tarefas ocorre na instância operacional, o que é comunicado para os representantes que compõem a instância de governança, que poderão colaborar com o processo de elaboração dos painéis, apontar prioridades e apresentar sugestões.

Sobre os resultados produzidos, o *site* do Acordo Lume divulga nove metas dos planos de educação. É possível extrair dos painéis análises que procuram apresentar dados de difícil captação para o nível dos estados e municípios. Um deles é o quanto o investimento desses entes representa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de seu território, o que o painel da meta 20 do PNE procura demonstrar:

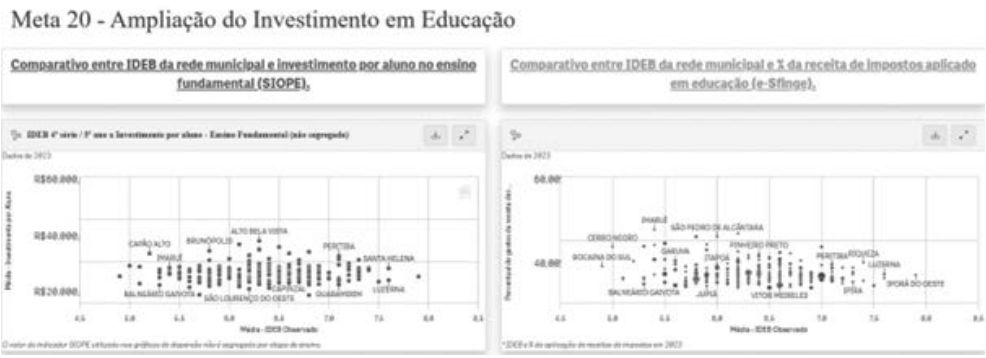
Figura 5 – Investimento em educação em Santa Catarina, na proporção com o PIB



Fonte: Painel da Meta 20 dos Planos de Educação (TCE/SC, 2026).

O mesmo painel da meta 20 oferece dados comparativos que podem servir de ponto de partida para a avaliação da qualidade do gasto público, tais como a comparação entre o investimento e os resultados educacionais:

Figura 6 – Apresentação dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) relacionados ao investimento em educação



Fonte: Painel da meta 20 dos Planos de Educação (TCE/SC, 2026).

Outro resultado identificado foi a inclusão de dados dos painéis nos relatórios das Prestações de Contas de Prefeito e que se encontram disponíveis na internet, ainda que nem todas as metas tenham sido incorporadas a esse documento (TCE/SC, 2026). Além disso, ações de fiscalização do Tribunal de Contas foram realizadas com base nos dados dos painéis da meta 18, relacionados à existência de Plano de Carreira do Magistério, à regulamentação da gestão democrática e à proporção de professores efetivos e temporários (TCE/SC, 2025). Em razão dos

limites da pesquisa propostos para o artigo, não houve coleta de dados sobre outros processos de fiscalização realizados pelo TCE/SC, MP/SC e MPC/SC, para verificar e quantificar o uso dos dados de monitoramento nas ações de controle, o que pode ser objeto de outra investigação. Pesquisa similar pode usar como recorte a ação dos gestores públicos.

Por fim, a categoria analítica da perspectiva *democrática* envolve a horizontalidade, a transparência, o controle social e a legitimidade do arranjo analisado. O arranjo estabelecido parte do pressuposto de que a insuficiência de dados para o monitoramento das metas dos planos de educação pode ser enfrentada mediante ação conjunta entre instituições e entidades, e definição de espaço coletivo de deliberação assegura horizontalidade no processo de tomada de decisões. Exemplo é o acolhimento, por todos os atores, da metodologia de estimação populacional atualizada, que, para utilização por estado e municípios, exigia a formação de consenso.

Assim, os termos e o funcionamento do Acordo Lume indicam a existência de procedimentos que baseiam sua legitimidade em procedimento dialógico interinstitucional, não limitado à atividade técnica de análise de dados e elaboração de painéis.

Já a divulgação dos painéis de acompanhamento dos planos de educação assegura transparência às ações, também potencializada pela criação do Prêmio Lume, que premia escolas estaduais e municipais de destaque. Referido prêmio que foi gestado no âmbito do acordo e teve sua primeira edição em 2023, com três edições até o momento, sendo formalizado como obrigação das partes no acordo celebrado em 2025 (TCE/SC, 2026).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação analisou o arranjo de governança colaborativa que o TCE/SC participa, voltado para o fortalecimento do monitoramento das metas dos planos de educação, especialmente no âmbito dos entes federativos que não dispõem de dados suficientemente precisos para definir o grau de cumprimento de suas metas e seus planejamentos educacionais. Para orientar a pesquisa, utilizou-se quatro categorias analíticas (estrutural, informacional, funcional e democrática), as quais viabilizaram a identificação de características centrais do arranjo institucional do Acordo Lume e sua dinâmica de funcionamento.

Do ponto de vista central, o estudo indica que o Acordo Lume constitui, de fato, experiência institucional relevante para a promoção da governança pública em sua perspectiva colaborativa, mormente por contribuir com estado e municípios no acompanhamento de suas metas educacionais. Verifica-se, portanto, que o TCE/SC tem desempenhado função essencial dentro de sua atuação controladora, estando atento à necessidade de colaboração, orientação e diálogo com os seus fiscalizados. Isso qualifica, evidentemente, a gestão pública no estado.

Empiricamente, destaca-se que o Acordo Lume, como iniciativa para a promoção da governança de forma colaborativa, tem em seu surgimento e justificativa a inexistência de dados adequados para o monitoramento do cumprimento dos

Planos Estadual e Municipais de Educação, o que gera dificuldade, sobretudo aos municípios. O Acordo Lume, então, tem a capacidade de enfrentar, ainda que parcialmente, esse escotoma institucional mediante a produção de bases comuns de dados, estimativas populacionais, uniformização de informações e painéis eletrônicos de monitoramento.

Com relação às categorias de análise, premente registrar: estruturalmente, o Acordo Lume manifesta-se enquanto arranjo colaborativo em rede, com participação de diversas instituições; horizontalmente, com centralidade operacional nos órgãos de controle. Ainda, é significativo que a instância de governança do acordo tenha configuração aberta e flexível, favorecendo adaptações e ampliações temáticas.

No aspecto informacional, o Acordo Lume proporciona a construção e a difusão de informações qualificadas sobre o cumprimento das metas dos planos de educação, com painéis públicos e dados com potencial de utilização. Nesse sentido, há uma contribuição para o fortalecimento da gestão, o controle e o controle social, ainda que a publicidade sobre o funcionamento burocrático seja um ponto a aperfeiçoar.

Na lógica funcional, o Acordo Lume demonstra-se como um espaço não apenas de produção técnica de informações e painéis, mas também espaço de debate e articulação sobre temas relevantes da política pública educacional do estado de Santa Catarina e de seus municípios, com potencialidade para emissão de orientações, recomendações e outros instrumentos de colaboração voluntários, reforçada com a renovação em 2025.

Por fim, na dimensão democrática, o Acordo Lume manifesta-se como instrumento de fortalecimento da legitimidade das decisões públicas do estado e dos municípios, com horizontalidade decisória e abertura ao controle social, pois fundamenta-se em procedimentos dialógicos, compartilhados e publicizados.

Entretanto, estudos subsequentes poderão verificar o processo de realização da atividade de elaboração dos painéis na perspectiva dos procedimentos para o tratamento das bases de dados e a definição dos indicadores, ou ainda os procedimentos de atualização de dados e eleição e utilização de *softwares* (para discutir parâmetros de segurança, propriedade intelectual, custos e outros pontos). No tocante às finalidades, a utilização efetiva pelos destinatários (Administração Pública, órgãos de controle, conselhos e sociedade civil) poderá ser medida quantitativamente ou constituir objeto de estudos qualitativos, inclusive sob a perspectiva do alcance junto aos interessados na política pública educacional e da experiência dos usuários dos painéis.

Conclui-se, a partir do Acordo Lume, que iniciativas conduzidas pelos órgãos de controle para fomentar a ação em rede com diversas instituições viabilizam a ampliação do potencial de aproveitamento da capacidade institucional das instituições controladoras para a análise de dados e o desenvolvimento de indicadores para a aferição das políticas públicas. O estabelecimento de foros de diálogo e construção de legitimidade pode minimizar não apenas problemas de insuficiência de dados para o monitoramento dos planos de educação, como a construção de acordos sobre pontos controversos que, não raras vezes, dificultam a boa condução da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilson. Governança colaborativa na primeira infância: o papel dos Tribunais de Contas como indutores de arranjos institucionais. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas,** ano 7, n. 1, p. 371-386, nov. 2025.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Os Tribunais de Contas e a independência.** ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Brasília, DF, 26 ago. 2014. Disponível em: https://atricon.org.br/os-tribunais-de-contas-e-a-independencia/. Acesso em: 15 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Portaria nº 34, de 23 de julho de 2024**. Constitui a comissão responsável pelo projeto Educação, alinhado à iniciativa 4.7 do plano estratégico 2024-2029 da Atricon. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon nº 03:** diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas na área da educação. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp91.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991**. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8184.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2026/Lei/L15388.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

COSTALDELLO, Ângela Cassia. Tribunais de Contas no Brasil. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP:** direito administrativo e constitucional. Tomo 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (Org.). **Direito administrativo em transformação.** Florianópolis: Editora Habitus, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da Administração Pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB. In: GORCZEVSKI, Clovis (org.). **Direitos humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020.

DANTAS, Gabriela. JEWUR, Shárad. Comunicação no controle externo: da dualidade à alteridade. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas,** ano 7, n. 1, p. 222-238, nov. 2025.

FRANÇA. **Code des juridictions financières.** Section correspondante (LEGISCTA000033236017). Paris: Légifrance, s.d. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070249/LEGISCTA000033236017/. Acesso em: 23 abr. 2026.

FRANÇA. **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.** Paris: Légifrance, 1789. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789. Acesso em: 23 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua Mensal)**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, s.d. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html. Acesso em: 23 abr. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Comitê Técnico de Educação.** Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2026. Disponível em: https://irbcontas.org.br/comites/comite-tecnico-de-educacao/. Acesso em: 23 abr. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Guia de boas práticas de governança organizacional nos Tribunais de Contas**. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/12/guia-de-boas-praticas.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 12 – Valor e benefício dos Tribunais de Contas:** fazendo a diferença na vida dos cidadãos. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2015. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/valor-e-beneficio-dos-tribunais-de-contas-fazendo-a-diferenca-na-vida-dos-cidadaos/. Acesso em: 23 abr. 2026.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo, teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

MEDEIROS, Bernardo Abreu de; GOELLNER, Isabella de Araujo; KOGA, Natália Massaco. Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da CGU no pós-1988. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República:** heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Interesse público: 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: 16 abr. 2026.

NARDES, Augusto. O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento. **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. p. 16-19, 2013. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/84. Acesso em: 16 abr. 2026.

SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O papel central dos tribunais de contas para o controle de contas e a democracia. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, 2. sem. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. 3. ed. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Acordo de Cooperação nº 007/2019.** Florianópolis: Lume. Repositório Digital do TCE/SC, 2019. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/outras-publicacoes/. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Acordo de Cooperação nº 028/2025.** Florianópolis: Lume – Repositório Digital do TCE/SC, 2025. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/outras-publicacoes/. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Atas de reuniões do Acordo de Cooperação Técnica Lume:** 2023. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2023. Documentos internos. Acesso restrito.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Atas de reuniões do Acordo de Cooperação Técnica Lume:** 2024. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024. Documentos internos. Acesso restrito.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Atas de reuniões do Acordo de Cooperação Técnica Lume:** 2025. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2025. Documentos internos. Acesso restrito.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Cartilha TCE Educação 2025**. Florianópolis**:** Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2025. Disponível em: https://heyzine.com/flip-book/fd6caf7ab8.html#page/26. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lume:** Planos de Educação. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2026. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/#planodeeducacao. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lume:** Planos de Educação. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2026. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/#planodeeducacao. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Painéis de Transparência:** Alimentação e Educação, 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Painel IQESC Estadual** (Índice de Qualidade da Educação em Santa Catarina). Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2026. Disponível em: https://tcesc.shinyapps.io/iqesc_estadual/. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Projeto TCE Educação**: Histórico, Ações e Perspectivas. Florianópolis**:** Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2022. Disponível em: https://heyzine.com/flip-book/fd6caf7ab8.html#page/26.Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/TCE_Educacao_historico_acoes_perspectivas_vertical.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **TCE Educação – Despesas em educação.** Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2026. Disponível em: https://servicos.tcesc.tc.br/tceeducacao/#despesas. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **TCE/SC integra comitê que traça primeiras diretrizes para retorno às aulas presenciais**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2020. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/tcesc-integra-comite-que-traca-primeiras-diretrizes-para-retorno-aulas-presenciais. Acesso em: 23 abr. 2026.

ARQUITETURA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA AO CONTROLE EXTERNO: O ÍNDICE DE RISCO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (IRIP) EM 5.571 MUNICÍPIOS BRASILEIROS

ARTIFICIAL INTELLIGENCE ARCHITECTURE APPLIED TO EXTERNAL CONTROL: THE PUBLIC INTEGRITY RISK INDEX (IRIP) ACROSS 5,571 BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Thiago Felipe Costa de Morais[1]

Resumo: Este artigo apresenta o VINDEX, arquitetura de Inteligência Artificial aplicada ao controle externo, de código aberto, desenvolvida em Python e SQLite, voltada à integração de bases públicas e à identificação de sinais de atenção em contratações públicas brasileiras. A solução combina Lei de Benford, análise de redes societárias, padrões relacionais de concorrência suspeita e cruzamento multifonte com dados do Portal Nacional de Contratações Públicas, Receita Federal, cadastros sancionatórios, bases eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, TransfereGov, emendas parlamentares e Índice de Risco de Integridade Pública. A base, processada em abril de 2026, abrange 69.345 contratos, R$ 1,29 trilhão em valores e 6.494 órgãos contratantes. Foram gerados 2.998 alertas de cartel e identificadas 152 anomalias estatísticas de severidade crítica ou alta pela Lei de Benford, sobre 3.470 entidades analisadas. O módulo de emendas parlamentares foi reformulado e passou a reunir 11.963 registros, 79.718 favorecidos, 9.794 documentos associados, 5.169 vínculos com o TransfereGov e 5.472 correspondências com contratos do PNCP. Como demonstração metodológica, apresenta-se um caso ilustrativo anonimizado, denominado Consórcio C, no qual a triangulação entre indicador sintético, teste estatístico e registros administrativos externos revelou convergência de sinais sobre o mesmo núcleo de evidências. O Índice de Risco de Integridade Pública, calculado para 5.571 entes territoriais após normalização contra a malha do IBGE, classificou 152 entes em faixa alta de atenção, 2.890 em faixa média e 2.529 em faixa baixa. Os resultados sugerem que arquiteturas abertas e replicáveis podem apoiar o controle externo preventivo, investigativo e orientativo, com baixo custo computacional e sem substituir a análise documental, o contraditório ou o juízo técnico dos órgãos competentes.

Palavras-chave: controle externo; inteligência de dados; Lei de Benford; cartel em licitações; consórcios públicos.

---

1 Servidor público municipal, empresário e pesquisador independente em controle externo, transparência pública e inteligência de dados aplicada à administração pública. É criador do VINDEX, arquitetura de inteligência artificial voltada à análise de riscos em contratações públicas e ao apoio à fiscalização governamental.

Abstract: This paper presents VINDEX, an open-source Artificial Intelligence architecture applied to external control, developed in Python and SQLite for integrating public datasets and identifying warning signals in Brazilian public procurement. The architecture combines Benford's Law, corporate network analysis, relational patterns of suspicious competition, and multi-source cross-referencing with data from the Brazilian National Public Procurement Portal, Federal Revenue Service, sanction registries, electoral databases from the Superior Electoral Court, TransfereGov, parliamentary amendments, and the Public Integrity Risk Index. The database processed in April 2026 comprises 69,345 contracts, BRL 1.29 trillion in values, and 6,494 contracting bodies. A total of 2,998 cartel alerts were generated, and 152 statistical anomalies of critical or high severity were identified by Benford's Law among 3,470 analyzed entities. The parliamentary amendments module was reformulated and now includes 11,963 records, 79,718 beneficiaries, 9,794 associated documents, 5,169 links with TransfereGov, and 5,472 matches with PNCP contracts. As a methodological demonstration, the paper presents an anonymized illustrative case, named Consortium C, in which the triangulation of a synthetic indicator, statistical testing, and external administrative records revealed converging warning signals around the same evidentiary core. The Public Integrity Risk Index, calculated for 5,571 territorial entities after normalization against the IBGE official territorial framework, classified 152 entities in the high-attention range, 2,890 in the medium range, and 2,529 in the low range. The results suggest that open and replicable architectures can support preventive, investigative, and advisory external control at low computational cost, without replacing documentary analysis, due process, or the technical judgment of competent oversight bodies.

Keywords: external control; data intelligence; Benford's Law; bid rigging; public consortia.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas a missão de fiscalizar a aplicação de recursos públicos, exigindo deles capacidade técnica compatível com a complexidade crescente da administração pública brasileira (Brasil, 1988). Em 2024, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) registrou mais de 1 milhão de contratos celebrados por órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, movimentando cifras superiores a R$ 1 trilhão por ano (Brasil, 2021). Diante desse volume, o controle externo baseado em amostragens e inspeções presenciais tornou-se estruturalmente incapaz de cobrir o universo fiscalizável.

Esse descompasso abre espaço para arranjos de fraude pouco visíveis no exame caso a caso, mas estatisticamente detectáveis quando analisados em escala. Entre eles, destacam-se: a formação de cartéis em licitações; o direcionamento por inexigibilidade indevida; o fracionamento de contratos para fuga de modalidade; o nepotismo e as relações de apadrinhamento político; e a utilização de empresas de curta existência, frequentemente enquadradas como Microempreendedor Individual (MEI), para intermediar recursos públicos.

O presente trabalho apresenta o VINDEX – acrônimo de Vigilância de Indícios de Desvio e Exploração –, uma arquitetura de Inteligência Artificial (IA) aplicada ao controle externo, desenvolvida em Python e SQLite, baseada em regras, testes estatísticos, análise de redes e cruzamento automatizado de bases públicas, e concebida para atuar como instrumento auxiliar do controle externo na detecção desses arranjos. Diferentemente de soluções proprietárias ou ferramentas internas

de Tribunais de Contas, o VINDEX foi construído exclusivamente a partir de dados públicos e pode ser replicado por qualquer jurisdição de controle, universidade ou veículo de jornalismo investigativo.

O VINDEX não se caracteriza como modelo generativo ou preditivo supervisionado; trata-se de uma arquitetura de inteligência computacional especializada, composta por regras analíticas, testes estatísticos, análise de redes e rotinas automatizadas de priorização.

O objetivo geral deste artigo é descrever a arquitetura, os algoritmos e a política de escoragem do VINDEX, bem como demonstrar sua aplicabilidade empírica por meio de um caso ilustrativo envolvendo um consórcio público interfederativo. Como objetivos específicos, busca-se: (i) apresentar os seis padrões de detecção de cartel e os seis padrões de apadrinhamento político implementados; (ii) descrever o emprego da Lei de Benford como filtro estatístico de primeira camada; (iii) caracterizar o cruzamento multifonte como elemento diferencial da arquitetura; e (iv) discutir limites e potencialidades de uso por Tribunais de Contas.

O artigo alinha-se aos eixos temáticos 2.8.6 – Inovação, Tecnologia e Inteligência Artificial no Controle da Administração Pública e 2.8.9 – Combate à Corrupção e Promoção da Integridade na Administração Pública, do X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa (IRB).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONTROLE EXTERNO, *ACCOUNTABILITY* E ASSIMETRIA INFORMACIONAL

A literatura contemporânea sobre controle externo reconhece que a efetividade dos Tribunais de Contas depende, no limite, da capacidade de reduzir a assimetria informacional entre o gestor público e o órgão fiscalizador (Speck, 2011; Rocha, 2012). Essa assimetria se intensifica em ambientes nos quais o volume de contratações cresce mais rapidamente do que a força de trabalho dos órgãos de controle, o que exige a incorporação de tecnologias capazes de processar grandes massas de dados com baixo custo marginal.

Ceneviva (2006) observa que a *accountability* democrática depende tanto da dimensão vertical, a exigência de prestação de contas pela sociedade e pelo sistema eleitoral, quanto da dimensão horizontal, exercida por instituições de fiscalização. O controle externo, nessa perspectiva, é mecanismo de sustentação do Estado Democrático de Direito, e sua modernização é condição para que cumpra tal papel em ambientes de alta complexidade.

2.2 LEI DE BENFORD APLICADA AO CONTROLE EXTERNO

A Lei de Benford, formalizada por Newcomb (1881) e, posteriormente, por Benford (1938), estabelece que, em conjuntos naturais de dados numéricos

que abrangem várias ordens de grandeza, o primeiro dígito significativo segue uma distribuição logarítmica. Nigrini (1996, 1999) demonstrou que desvios estatisticamente significativos em relação à distribuição esperada podem apontar para manipulação de valores, sendo hoje instrumento consolidado em auditoria forense.

A aplicação ao controle externo brasileiro é relativamente recente, mas consistente com trabalhos que investigaram contratos federais e estaduais (Costa; Pinho; Oliveira, 2012). A análise é feita pelo teste qui-quadrado, utilizando-se como patamar o valor crítico de 15,51 para nove graus de liberdade ao nível de significância de 5%. Neste trabalho, adotaram-se patamares operacionais mais rigorosos, classificando-se como "crítica" a anomalia com qui-quadrado igual ou superior a 40 e "como alta", a partir de 25, em linha com práticas de agências de fiscalização forense.

2.3 DETECÇÃO DE CARTÉIS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

A literatura econômica sobre cartéis em licitações identifica um conjunto de padrões empíricos recorrentes, entre os quais: a rotação de vencedores; a apresentação de propostas de cobertura; a divisão geográfica de mercados; e a participação repetida de um mesmo conjunto de empresas em certames de órgãos diferentes (Porter; Zona, 1993; Conley; Decarolis, 2016). A Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2009) publicou diretrizes para detecção desses arranjos, que inspiraram, no Brasil, as atividades do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no combate aos cartéis em compras públicas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) e diversos tribunais estaduais vêm empregando, nos últimos anos, soluções de analítica de dados para detectar esses padrões (Brasil, 2018). O Acórdão TCU nº 2.622/2015-Plenário consolidou critérios para a identificação de indícios de conluio em licitações e orientou a atuação das unidades técnicas na seleção de casos para auditoria (Brasil, 2015). Em matéria de analítica estatística aplicada ao controle, o Acórdão TCU nº 1.752/2011-Plenário referenciou expressamente o emprego da Lei de Benford como ferramenta de triagem de indícios de irregularidade, reconhecimento institucional relevante para a consolidação da técnica no controle externo brasileiro (Brasil, 2011b). O VINDEX adiciona a esse repertório uma arquitetura leve, replicável e integralmente baseada em dados abertos, concebida para operar em contextos municipais.

2.4 APADRINHAMENTO POLÍTICO, NEPOTISMO E EMPRESAS LARANJA

O conceito de apadrinhamento político designa a transferência de benefícios estatais por meio de vínculos pessoais entre agentes políticos e atores econômicos (Abranches, 1988; Bezerra, 1999). No domínio das contratações, esse fenômeno se

manifesta em contratações por inexigibilidade dirigidas a empresas de titularidade de vereadores, prefeitos ou parentes; em doações eleitorais por empresas posteriormente contratadas; e no uso de MEIs para fins de intermediação formal.

A literatura internacional sobre *political connections* (Faccio, 2006; Fisman, 2001) demonstra empiricamente que empresas conectadas a agentes políticos apresentam retornos anormais positivos após eventos políticos favoráveis, o que sugere que o fenômeno não é exclusivamente brasileiro. No caso nacional, a ampla disponibilidade de dados – Receita Federal do Brasil (RFB), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Portal da Transparência – permite a construção de grafos societários e eleitorais que, se cruzados sistematicamente, iluminam essas conexões.

2.5 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL: AVANÇOS E LIMITES

A promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), consolidou no Brasil um marco normativo internacionalmente reconhecido em matéria de transparência pública (Brasil, 2011). Desde então, entretanto, a literatura nacional e os relatórios de organizações especializadas têm documentado um descompasso persistente entre o arcabouço legal e a sua aplicação efetiva.

A OECD (2020) registra, em avaliações sucessivas da integridade pública brasileira, que órgãos tendem a cumprir obrigações de transparência de modo formal, sem que isso se traduza em cultura institucional de abertura. Transparência Internacional (2023), por sua vez, observa que a qualidade dos dados publicados – frequentemente incompletos, desatualizados ou de difícil compreensão – compromete a efetividade do controle social, uma vez que o acesso não é condição suficiente para a inteligibilidade da informação.

A desigualdade federativa constitui dimensão relevante do problema. Grandes centros urbanos dispõem de portais de transparência razoavelmente maduros, enquanto municípios de menor porte enfrentam restrições de tecnologia, de pessoal qualificado e de estrutura administrativa. Essa heterogeneidade reproduz, no plano informacional, as assimetrias históricas do federalismo brasileiro, com impacto direto sobre a capacidade dos Tribunais de Contas estaduais de fiscalizar seus jurisdicionados de forma uniforme.

A entrada em vigor da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais(LGPD), introduziu dilema adicional: órgãos públicos passaram a invocar, com frequência, dispositivos de proteção de dados para restringir informações antes disponíveis. A articulação entre os dois regimes, transparência ativa e passiva, de um lado, e proteção de dados pessoais, de outro, exige interpretação harmônica que a doutrina ainda constrói, mas sem a qual a transparência corre o risco de sofrer retrocessos práticos.

Em áreas específicas da despesa pública, as dificuldades de rastreamento se acentuam. Emendas parlamentares, benefícios funcionais de natureza indenizatória

e contratos complexos de obras e serviços continuam sendo objeto de relatórios que apontam opacidade recorrente. Em conjunto, esses fatores reforçam a conclusão da Transparência Internacional (2023), segundo a qual níveis reduzidos de transparência associam-se à maior percepção de corrupção e à menor confiança institucional, com efeito sobre a qualidade da democracia.

Esse diagnóstico delimita, para os fins deste trabalho, o espaço em que o VINDEX se insere: o de ferramenta que opera sobre dados públicos já existentes, mas que exige trabalho analítico adicional para que a transparência formal se converta em transparência substantiva. A arquitetura proposta não cria novos dados; torna utilizáveis os dados já existentes.

2.6 ÍNDICE DE RISCO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (IRIP): MAPEAMENTO NACIONAL DE RISCO INSTITUCIONAL

A literatura recente sobre controle externo municipal tem enfatizado a relação entre capacidade institucional e probabilidade de ocorrência de irregularidades em contratações públicas. No âmbito desta pesquisa, desenvolveu-se o Índice de Risco de Integridade Pública (IRIP), composto a partir de cinco dimensões objetivas: transparência ativa, regularidade das contratações enviadas ao PNCP, consistência das informações políticas e eleitorais do ente, histórico contábil e conformidade fiscal junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), operando em escala de 0 a 100 pontos, na qual valores mais elevados sinalizam maior necessidade de atenção por parte dos órgãos de controle.

Neste trabalho, o indicador é denominado IRIP por sintetizar sinais de atenção relacionados à transparência, a contratações públicas, a transferências federais, a registros fiscais e a cruzamentos multifonte. O índice não mede corrupção comprovada, mas organiza sinais de atenção para fins de priorização fiscalizatória.

A aplicação nacional do indicador alcançou 5.571 entes territoriais após normalização contra a malha do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com 100% dos registros vinculados a codigo_ibge. A redistribuição pós-normalização classificou 152 entes na faixa ALTO, correspondente a 2,7% do universo; 2.890 na faixa MÉDIO, equivalente a 51,9%; e 2.529 na faixa BAIXO, equivalente a 45,4%. Os escores observados variaram entre 20 e 62 pontos, com média de 28,7. Nenhum ente atingiu a faixa crítica, definida por escores iguais ou superiores a 70 pontos.

Em âmbitos estadual e regional, os resultados indicam a existência de municípios com maior concentração relativa de sinais de atenção, distribuídos entre diferentes unidades da federação, o que recomenda análises futuras mais específicas, com validação documental e critérios metodológicos adicionais. Por razões de neutralidade institucional e prevenção de conflito de interesse, esta pesquisa não aprofunda análise individualizada sobre município de vínculo profissional do autor. A interpretação dos resultados mantém, assim, foco nacional e agregado, utilizando *rankings* e distribuições gerais apenas como instrumento exploratório de priorização analítica.

A articulação entre o indicador e os demais filtros do sistema, padrões de cartel, Lei de Benford e cruzamento com emendas parlamentares, permite construir matriz de priorização que considera simultaneamente: (i) a presença de alertas de cartel ou anomalia estatística no ente; (ii) o escore de risco institucional aferido pelo indicador; e (iii) o volume absoluto de recursos movimentados. Entes na interseção entre maior atenção institucional relativa e alertas ativos constituem o alvo preferencial de atuação preventiva e orientativa, conectando o trabalho da ferramenta ao eixo do controle externo pedagógico.

3 MÉTODO DE PESQUISA

3.1 DESENHO DA ARQUITETURA

O VINDEX foi implementado como conjunto de *scripts* Python organizados em três camadas: (i) ingestão, responsável pela captura, normalização e persistência de dados públicos; (ii) análise, responsável pela aplicação dos algoritmos de detecção; e (iii) escoragem, responsável pela atribuição de pontuações ponderadas de risco. Os dados são persistidos em banco SQLite, com uso de Write-Ahead Logging para permitir leitura concorrente durante a escrita em lote.

A camada de ingestão reúne 19 rotinas autônomas. Entre as principais: ingestão diária do PNCP; atualização mensal dos cadastros da RFB, empresas, estabelecimentos, sócios e Simples Nacional; coleta do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e do Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) da Controladoria-Geral da União (CGU); captura de doações eleitorais do TSE; ingestão das emendas parlamentares via Portal da Transparência e via Base dos Dados no BigQuery; e coleta de transferências voluntárias federais pela plataforma TransfereGov.

Os módulos que compõem o sistema encontram-se sintetizados no Quadro 1 – que apresenta o inventário operacional da versão consolidada em abril de 2026.

Quadro 1 – Inventário de módulos do VINDEX

Módulo	Função
Investigar [Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica] CNPJ	Consulta completa de empresa (RFB + PNCP)
Barriga de aluguel	Detecta empresas com sócios/fornecedores suspeitos
Cartel nacional	Seis padrões A-F sobre base nacional
Cartel *top* 100	Priorização dos 100 alertas de maior escore
Benford	Lei de Newcomb-Benford sobre valores de contrato
Duplicidade	Identificação de contratos idênticos entre órgãos
Publicidade	Análise de contratações sob a Lei nº 12.232/2010
Eventos	Análise de contratações de *shows* e eventos
Grafo de conluio	Rede societária de empresas suspeitas
Trilhas de auditoria	Rastreamento de padrões de fraude recorrentes
Módulo multifontes	Cruzamento de dez bases públicas
Outliers	Contratos com valores fora do padrão de mercado
SICONFI fiscal	Indicadores fiscais municipais
Score societário	Avaliação de risco pelo quadro societário
Aditivos	Análise de termos aditivos contratuais
Rede societária	Engine de vínculos societários
[Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Norte de Minas Gerais] DONMG	Busca de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)
Representação PDF	Geração automatizada de representação
Cliente de IA local	Interface com Ollama para análise assistida
Preços referenciais	Comparativo com referências de mercado
Enriquecer IBGE	Adiciona código IBGE via BrasilAPI
Ingestão PNCP	Coleta diária de contratos nacionais
Ingestão emendas	Captura do Portal da Transparência
Repasses consórcio	Análise de repasses a consórcios públicos
MOD-Padrinho consórcio	Detecção de apadrinhamento em consórcios

Fonte: elaboração própria a partir do código-fonte do VINDEX (abril de 2026).

3.2 PADRÕES DE DETECÇÃO DE CARTEL

Na camada de análise, foram implementados seis padrões de concorrência suspeita, descritos a seguir de forma operacional, tal como constam no código-fonte do VINDEX:

a) Padrão A, rodízio de vencedores: em grupos formados pela tripla (órgão contratante, categoria normalizada do processo, objeto normalizado), identificam-se conjuntos de duas a cinco empresas com ao menos três contratos, nos quais nenhuma delas concentra mais de 70% do valor agregado. Trata-se de *proxy* para rotação entre coproponentes;

b) Padrão B, concorrência protocolar: por órgão contratante, conjunto de duas a cinco empresas responde por ao menos 80% dos contratos, com pelo menos quatro aparições totais, sugerindo carrossel restrito de coparticipantes;

c) Padrão C, mercado reservado: fornecedor vence mais de 70% dos contratos de um órgão e atua exclusivamente nesse órgão, indicando captura do mercado comprador;

d) Padrão D, sócios cruzados: pares de fornecedores vencedores no mesmo órgão compartilham sócios em comum, apurados via Quadro de Sócios e Administradores, utilizando-se o Cadastro de Pessoa Física (CPF) mascarado como chave de ligação;

e) Padrão E, supressão de concorrência: órgão com ao menos dois objetos distintos contratados sempre com fornecedor único, o que sugere cumprimento meramente formal do mínimo legal de participantes;

f) Padrão F, aderência ao preço-teto: razão entre valor global e valor inicial situada entre 98% e 100%, em pelo menos três ocorrências para o mesmo par órgão-fornecedor, com bonificações adicionais para cinco ou mais ocorrências acima de 99%.

3.3 PADRÕES DE APADRINHAMENTO POLÍTICO

Paralelamente, seis padrões integram a família denominada “padrinho”, com pesos atribuídos conforme capacidade discriminante observada na literatura:

a) S_EMENDA, recebimento de emendas parlamentares por empresa posteriormente contratada (peso 35);

b) S_EMPRESA, criação da empresa em data posterior ao mandato do agente político beneficiário, com idade inferior a 36 meses na data da contratação (peso 25);

c) S_VEREADOR, vínculo societário entre a empresa contratada e vereador, prefeito ou parente em linha reta até terceiro grau, identificado, inclusive, pela modalidade MEI (peso 30);

d) S_SANCAO, presença do contratado em CEIS, CNEP ou CEPIM (peso 20);

e) S_CONCENTRACAO, concentração superior a 60% do faturamento da empresa em um único órgão público (peso 15);

f) S_SOBRENOME, coincidência de sobrenome entre sócio da empresa e agente político, com poder decisório sobre a contratação (peso 25).

3.4 LEI DE BENFORD COMO FILTRO DE PRIMEIRA CAMADA

A Lei de Benford é aplicada à série histórica de valores de contrato de cada entidade contratante, agrupada por CNPJ. Para cada entidade com pelo menos 50 contratos, calcula-se a distribuição observada dos primeiros dígitos significativos e o qui-quadrado em relação à distribuição teórica. Adotou-se a seguinte classificação: qui-quadrado igual ou superior a 40 indica severidade crítica; entre 25 e 40, alta; entre 15,51 e 25, média; abaixo disso, baixa.

O resultado Benford integra o escore final do alerta de cartel por meio de função de bonificação: anomalias críticas adicionam 20 pontos ao escore do órgão; anomalias altas adicionam 10 pontos. Essa integração permite priorizar, no universo de alertas, aqueles em que a distribuição estatística dos valores é, por si só, indicativa de manipulação.

3.5 BASE DE DADOS E PERÍODO DE ANÁLISE

A base processada, na versão consolidada em abril de 2026, contém 69.345 contratos celebrados por 6.494 órgãos contratantes, totalizando R$ 1,29 trilhão. A ela se integram 3.716 registros de sanção no CEIS; 1.619 registros no CNEP; 359.188 registros de vereadores em exercício; 752.237 registros de doações eleitorais do TSE; e 5.571 municípios com IRIP calculado a partir do SICONFI. O período de análise dos contratos abrange os anos de 2021 a 2026, coincidindo com a vigência plena do PNCP e com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

A etapa empírica desta pesquisa consolidou base nacional integrada a partir de fontes públicas estruturantes. Foram reunidos: 69.345 registros do PNCP; 752.237 registros eleitorais do TSE; informações fiscais municipais com cobertura nacional via SICONFI abrangendo 5.560 municípios; 100.602 registros de convênios e instrumentos federais do TransfereGov no período de 2020 a 2026; além de 11.963 registros de emendas parlamentares obtidos a partir do Portal da Transparência. A integração dessas bases permite cruzar contratações públicas, transferências federais, execução fiscal, emendas parlamentares e vínculos eleitorais, compondo arquitetura nacional de análise de riscos e transparência pública.

O TransfereGov foi utilizado como camada nacional de transferências federais, convênios e instrumentos congêneres, totalizando 100.602 registros no período de 2020 a 2026. A base foi integrada ao *pipeline* nacional e passou a ser analisada em conjunto com o PNCP, o SICONFI, o TSE e os dados de emendas parlamentares. No caso de consultas dirigidas a municípios específicos, observou-se que retornos nulos podiam decorrer não da ausência de dados, mas da lógica de controle de duplicidade do coletor, que evita nova requisição quando o município já consta como processado na base local.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 RESULTADOS AGREGADOS DA FAMÍLIA CARTEL

A aplicação conjunta dos seis padrões gerou 2.998 alertas de cartel, distribuídos conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição de alertas por padrão de concorrência suspeita

Padrão	Descrição resumida	Alertas	Escore médio
A	Rodízio de vencedores	1.245	28,25
B	Concorrência protocolar	3	25,00
C	Mercado reservado	6	20,83
D	Sócios cruzados	0	0,00
E	Supressão de concorrência	18	26,78
F	Aderência ao preço-teto	1.726	25,43
Total	—	2.998	—

Fonte: elaboração própria a partir da base VINDEX (abril de 2026).

O Padrão D, relativo a sócios cruzados, não gerou alertas na rodada consolidada, mas foi mantido na tabela para preservar a correspondência entre a metodologia descrita e os resultados apresentados.

O predomínio conjunto dos padrões F (57,6%) e A (41,5%) concentra 99,1% dos alertas gerados. Os demais padrões, B, C e E, respondem por 0,9% do total, enquanto o Padrão D não apresentou alertas na rodada consolidada. Esse resultado é teoricamente consistente: aderência ao preço-teto e rodízio de vencedores são, segundo a OECD (2009), sinais de maior ocorrência em cartéis de licitação, justamente por serem formas de baixa sofisticação e alta eficácia.

4.2 RESULTADOS AGREGADOS DA LEI DE BENFORD

Dos 3.470 órgãos analisados sob a Lei de Benford, 72 apresentaram severidade crítica e 80 apresentaram severidade alta, totalizando 152 entidades (4,4%), cuja distribuição de primeiros dígitos diverge estatisticamente da esperada. O qui-quadrado médio foi de 10,45 e o máximo observado, 111,97. A Tabela 2 sintetiza a distribuição por faixa de severidade.

Tabela 2 – Distribuição de entidades por severidade Benford

Severidade	Critério	Nº entidades (%)
Crítica	$\chi^2 \geq 40$	72 (2,1%)
Alta	$25 \leq \chi^2 < 40$	80 (2,3%)
Média	$15{,}51 \leq \chi^2 < 25$	306 (8,8%)
Baixa	$\chi^2 < 15{,}51$	3.012 (86,8%)

Fonte: elaboração própria a partir da base VINDEX (abril de 2026).

A proporção de 4,4% de entidades com desvio significativo é compatível com o intervalo reportado por Nigrini (1999) como tipicamente indicativo de populações nas quais há subconjunto relevante de manipulação de valores. Trata-se, em termos práticos, de um universo de 152 entidades em severidade crítica ou alta cuja auditoria prioritária seria recomendada a partir de um único critério estatístico, reduzindo a população fiscalizável de 3.470 para 152 entidades, isto é, uma redução de aproximadamente 95,6%.

4.3 VALIDAÇÃO CRUZADA ENTRE FILTROS ESTATÍSTICO E RELACIONAL

Um dos riscos inerentes à operação conjunta de filtros independentes é a hipótese de que ambos apontem para o mesmo universo, tornando um deles redundante. Para testar essa hipótese, computou-se a interseção entre o subconjunto consolidado de entidades com severidade crítica ou alta na Lei de Benford, utilizado para cruzamento relacional (76 entidades distintas), e o conjunto de entidades com ao menos um alerta da família cartel. A interseção apurada foi de 22 entidades, o equivalente a 28,9% do universo Benford.

Esse resultado admite duas leituras complementares. Em primeiro lugar, confirma que a interseção é não trivial: cerca de um terço das entidades com anomalia estatística acentuada apresenta, simultaneamente, pelo menos um padrão relacional de concorrência suspeita, o que sugere corroboração cruzada em um subconjunto expressivo de casos. Em segundo lugar, e talvez mais relevante, indica que os dois filtros capturam universos parcialmente distintos: aproximadamente 71% das anomalias Benford não são alcançadas pelos padrões de cartel implementados, e a maior parte dos alertas de cartel ocorre em entidades cuja distribuição Benford é estatisticamente regular. Essa complementaridade justifica, empiricamente, a integração dos dois filtros em única política de escoragem: cada um captura um aspecto diferente do fenômeno.

4.4 CASO ILUSTRATIVO ANONIMIZADO: CONSÓRCIO C

Para ilustrar a aplicabilidade prática do VINDEX, selecionou-se um consórcio público intermunicipal anonimizado, denominado Consórcio C. A anonimização foi adotada para preservar a neutralidade institucional da pesquisa e evitar exposição individualizada de ente, agentes públicos ou terceiros em contexto acadêmico. O caso foi escolhido por reunir, de forma concentrada, sinais provenientes de diferentes camadas analíticas.

Na etapa de triagem, o Consórcio C apresentou escore elevado na composição VINDEX, desvio estatístico relevante na distribuição dos primeiros dígitos dos valores contratados e concentração de contratações em modalidades de menor competição. Além disso, registros administrativos externos indicavam a existência de atenção fiscalizatória prévia sobre o ente, o que permitiu testar a convergência entre evidências produzidas pelo sistema e informações independentes.

O ponto metodologicamente relevante não está em qualquer sinal isolado. Uma anomalia pela Lei de Benford pode decorrer de características legítimas da despesa; a concentração de contratos pode refletir mercado regional restrito; e a recorrência de fornecedores pode ser compatível com especialização econômica local. O valor analítico surge da convergência entre sinais independentes, observados sobre o mesmo núcleo de contratações e submetidos à validação documental posterior.

Na rodada de triagem, o Consórcio C apresentou qui-quadrado superior a 60 na aplicação da Lei de Benford, patamar classificado como anomalia crítica pela política metodológica adotada, além de múltiplos alertas relacionais associados a modalidades de menor competição e concentração de contratações.

O caso é apresentado exclusivamente como demonstração de funcionamento da arquitetura. O VINDEX não produz prova jurídica, não substitui auditoria humana e não autoriza imputação de irregularidade. Sua contribuição está em organizar dados públicos dispersos e convertê-los em hipóteses fiscalizatórias verificáveis, a serem examinadas por órgão competente, com observância do contraditório e do devido processo.

4.5 APLICABILIDADE AO FLUXO DE CONTROLE EXTERNO

Do ponto de vista operacional, os alertas gerados pelo VINDEX podem ser incorporados a pelo menos quatro fluxos típicos da atividade de controle externo. No planejamento da auditoria programada, a matriz de escoragem permite estratificar o universo fiscalizável e priorizar, anualmente, os entes de maior risco relativo, em observância ao princípio da seletividade preconizado pelas Normas de Auditoria Governamental. Na fase de inspeção, os alertas funcionam como elemento acionador de representação ou de diligência, conferindo base objetiva à escolha do objeto fiscalizado. Em tomada de contas especial, os quadros relacionais e a análise Benford constituem material de instrução complementar, subsidiando a identificação de responsáveis e a quantificação do débito. Por fim, em atuação preventiva e orientativa, os alertas podem ser comunicados ao gestor antes da consumação do dano, em linha com o consensualismo discutido na jurisprudência recente do TCU (Brasil, 2015).

Considerações de custo reforçam a viabilidade da adoção. O processamento completo da base de 69.345 contratos, incluindo a análise Benford sobre 3.470 entidades e a execução dos seis padrões de cartel, é realizado em poucos minutos em servidor Linux de configuração modesta, com armazenamento inferior a 300 *megabytes*. O custo mensal de infraestrutura, em provedores de nuvem pública, situa-se em patamar compatível com a realidade orçamentária de Tribunais de Contas estaduais e de municipalidades de médio porte, afastando a objeção comum de que iniciativas de analítica de dados exigem orçamentos expressivos.

4.6 FALSOS POSITIVOS E ESTRATÉGIA DE MITIGAÇÃO

A análise dos resultados exige discussão honesta sobre a taxa de falsos positivos. Nenhum dos seis padrões de concorrência suspeita, tomados isoladamente, constitui evidência autossuficiente de conluio. O padrão F pode decorrer de mercados restritos legítimos, nos quais especificações técnicas estreitas produzem aderência natural ao preço-teto. O padrão A pode refletir objetos altamente especializados, nos quais o universo de fornecedores qualificados é pequeno em si mesmo. O padrão D, por sua vez, pode identificar configurações societárias benignas em pequenas economias locais, nas quais o mesmo núcleo familiar opera múltiplos empreendimentos sem que disso resulte coordenação anticompetitiva.

A estratégia de mitigação do VINDEX opera em três camadas. A primeira é a triagem estatística, em que os filtros operam sobre a totalidade da base e produzem escores numéricos. A segunda é a validação documental, que consiste na consulta, sobre os casos priorizados, de editais, atas de julgamento e diários oficiais, buscando corroboração ou refutação documental do indício. A terceira é a confirmação por auditor humano, etapa na qual o servidor do órgão de controle aplica sobre o caso selecionado o juízo técnico e normativo próprio da atividade fiscalizatória. Nenhuma das duas primeiras camadas pretende substituir a terceira; ambas operam, isso sim, como mecanismos de priorização que reduzem o universo de casos que chegam ao auditor humano, permitindo-lhe concentrar o tempo naqueles de maior probabilidade de retorno fiscalizatório.

A Tabela 3 sintetiza a distribuição dos escores dos 2.998 alertas gerados pela família cartel, evidenciando a seletividade do sistema de priorização.

Tabela 3 – Distribuição dos alertas de cartel por faixa de escore

Faixa de escore	Alertas	Percentual
Alto (50 a 69 pontos)	19	0,6%
Médio (30 a 49 pontos)	937	31,3%
Baixo (inferior a 30)	2.042	68,1%

Fonte: elaboração própria a partir da base VINDEX (abril de 2026).

A concentração de apenas 19 alertas na faixa alta, cerca de 0,6 de 1% do total, é metodologicamente desejável. Isso indica que a política de escoragem não produz ruído indistinto, e que existe gradiente de priorização aplicável no planejamento de auditorias. Em termos operacionais, significa que um Tribunal de Contas estadual poderia, em ciclo anual de auditoria, atender à totalidade dos alertas de faixa alta com equipe reduzida, reservando a faixa média para inspeções programadas e a baixa para atuação orientativa.

4.7 BASE CONSOLIDADA NACIONAL

A base consolidada evidencia a viabilidade de cobertura nacional por meio da combinação de múltiplas fontes públicas. O conjunto integrado contém 69.345 contratações do PNCP; 100.602 convênios ou instrumentos do TransfereGov; 752.237 registros eleitorais do TSE; dados fiscais municipais via SICONFI; e 11.963 registros de emendas parlamentares. Após a reformulação do módulo de emendas, foram também estruturados 79.718 registros de favorecidos; 9.794 documentos associados; 5.169 vínculos com TransfereGov; e 5.472 correspondências com contratos do PNCP.

4.8 MÓDULO DE EMENDAS PARLAMENTARES E CRUZAMENTOS

O módulo de emendas parlamentares foi reformulado para ampliar a rastreabilidade entre indicação orçamentária, favorecidos, transferências federais e contratações públicas. A base passou a reunir 11.963 registros de emendas parlamentares, 79.718 registros de favorecidos e 9.794 documentos associados. A etapa de cruzamento identificou 5.169 vínculos com instrumentos do TransfereGov, dos quais 799 foram classificados como fortes e 4.370 como prováveis. Também foram identificadas 5.472 correspondências com contratos do PNCP, sendo 5.311 classificadas como fortes por coincidência de CNPJ.

Esses resultados reforçam a capacidade do VINDEX de tratar emendas parlamentares como camada complementar de rastreabilidade fiscal. A existência de emenda, por si só, não é utilizada como imputação de irregularidade. O sinal passa a ter relevância analítica quando combinado com outros elementos, como favorecido identificado, contratação posterior, recorrência de fornecedor, concentração de recursos, dispensa ou inexigibilidade e ausência de execução claramente documentada.

Como resultado complementar, 474 municípios receberam dimensões E1-E6 associadas ao *overlay* de emendas no IRIP. Essa camada foi incorporada como reforço de priorização, sempre acompanhada de aviso metodológico de que se trata de sinal analítico, e não de conclusão fiscalizatória definitiva.

4.9 NORMALIZAÇÃO IBGE E DISTRIBUIÇÃO DO IRIP

A base consolidada combina cinco fontes principais: PNCP, TSE, SICONFI, TransfereGov e Portal da Transparência. O conjunto inclui 69.345 contratações públicas; 752.237 registros eleitorais; 100.602 convênios ou instrumentos federais; dados fiscais municipais; e 11.963 registros de emendas parlamentares. No módulo de emendas, a coleta apresentou completude parcial em campos de favorecidos, razão pela qual essa camada foi tratada como fonte complementar de rastreabilidade fiscal, enquanto o TransfereGov foi utilizado como base operacional mais completa para cruzamentos com CNPJ, município e código IBGE.

Ao final do procedimento, a base passou a conter 5.571 entes territoriais, todos com codigo_ibge preenchido. A distribuição pós-normalização classificou 152 entes na faixa ALTO, correspondente a 2,7% do universo; 2.890, na faixa MÉDIO, equivalente a 51,9%; e 2.529, na faixa BAIXO, equivalente a 45,4%. Os escores observados variaram entre 20 e 62 pontos, com média de 28,7. Essa concentração nas faixas baixa e média reforça o uso do indicador como instrumento de priorização fiscalizatória, e não como mecanismo de imputação.

Após a rodada inicial do IRIP, identificou-se sobrecontagem decorrente de variações ortográficas, divergências de acentuação e ausência de chave territorial estável em bases heterogêneas, como PNCP, SICONFI e TransfereGov. Para corrigir o problema, realizou-se normalização contra a malha oficial do IBGE, com geração do campo nome_norm, preenchimento de codigo_ibge por junção entre Unidade Federativa (UF) e nome normalizado, deduplicação por codigo_ibge e remoção de registros agregados ou residuais.

4.10 REPRODUTIBILIDADE

Para assegurar reprodutibilidade, foram preservados como artefatos de pesquisa o *backup* binário do banco anterior à normalização, o *script* idempotente de normalização territorial e o Comma-Separated Value (CSV) corrigido da base nacional normalizada. Esses elementos permitem auditar a transformação da base e verificar os números utilizados na versão final do artigo.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados agregados e o caso ilustrativo permitem três ordens de discussão. A primeira diz respeito à escalabilidade do método. A capacidade de processar 69 mil contratos em banco SQLite, com consultas subsegundo para a maioria dos padrões, demonstra que não é necessário recorrer a infraestruturas de *big data* para operar controle externo baseado em dados. Isso é particularmente relevante para Tribunais de Contas estaduais com restrição orçamentária, bem como para pequenas prefeituras e consórcios que desejem instituir programas próprios de integridade.

A segunda trata da combinação entre filtros estatísticos e filtros relacionais. A

Lei de Benford, isoladamente, não permite atribuir causalidade. Anomalias podem decorrer de fatores legítimos, como alta concentração de despesas em faixa de valor específica. Da mesma forma, o padrão D, isoladamente, pode refletir configurações societárias benignas em pequenos mercados locais. É a superposição entre os dois conjuntos de evidência, estatística e relacional, que eleva o valor indiciário do alerta. O caso ilustrativo exemplifica essa convergência, conforme discutido na seção 4.4.

A terceira concerne aos limites do método. O VINDEX não substitui a análise documental nem a instrução processual, tampouco produz provas jurídicas. Opera exclusivamente na fase de seleção de casos, funcionando como sistema de gerenciamento de riscos. A cobertura do PNCP, por sua vez, ainda é irregular em alguns consórcios públicos e autarquias municipais, o que exige, para esses casos, o recurso a fontes documentais complementares, atas, diários oficiais municipais, portais próprios de transparência.

Observou-se, adicionalmente, limitação técnica relevante no estágio atual da pesquisa. Parte das bases públicas, embora formalmente disponíveis, apresenta barreiras operacionais de acesso, a exemplo de bloqueios HTTP 403 e exigências de autenticação específicas observadas em consultas complementares ao CEIS e ao CNEP, mesmo mediante utilização de chave de Application Programming Interface (API). Essas restrições não invalidam a metodologia, mas indicam a necessidade de execução em lotes, por município, UF ou exercício, e de validação progressiva dos dados coletados, à medida que novos ciclos de ingestão sejam concluídos.

Apesar do avanço do módulo de emendas, a cobertura ainda depende da completude das fontes oficiais. Em 2025, o CNPJ do favorecido foi preenchido em 75,5% das linhas processadas. Campos como partido não constam no CSV oficial, e parte do preenchimento de codigo_ibge depende de enriquecimento a partir do município do favorecido. Assim, o módulo deve ser interpretado como camada operacional de rastreabilidade, sujeita a aperfeiçoamento contínuo.

Um ponto específico de atenção diz respeito às contratações de publicidade. Embora a Lei nº 12.232/2010 discipline a contratação de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda, observou-se, em consultas exploratórias, a ocorrência de arranjos em que municípios deixam de contratar diretamente agências de publicidade e passam a aderir a atas ou instrumentos operacionalizados por consórcios públicos. Esse fenômeno recomenda desenvolvimento de módulo específico para rastrear publicidade contratada por meio de consórcios, atas compartilhadas e instrumentos de contratação indireta, pois tais arranjos podem reduzir a visibilidade da despesa no exame isolado do município.

Outra limitação decorre da maturação temporal do PNCP. Embora a base analisada abranja registros de 2021 a 2026, a alimentação do portal tornou-se mais consistente apenas após a consolidação operacional da Lei nº 14.133/2021 e sua adoção obrigatória pelos entes públicos. Assim, os exercícios iniciais podem apresentar subnotificação ou cobertura desigual, especialmente em municípios, autarquias e consórcios públicos. Os resultados devem ser interpretados como retrato da base disponível, e não como censo perfeito de todas as contratações realizadas no período.

Os limites acima reforçam uma agenda de cooperação entre Tribunais de

Contas, universidades e veículos de jornalismo investigativo: os dados estão, em parte, disponíveis; a capacidade analítica, contudo, encontra-se dispersa. Uma arquitetura aberta como o VINDEX pode servir como ponto de convergência dessas capacidades, em linha com o princípio do consensualismo e com a função pedagógica dos Tribunais de Contas discutida na doutrina recente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou o VINDEX como arquitetura de IA aplicada ao controle externo, de código aberto, voltada à identificação de sinais de cartel, indícios de fraude e apadrinhamento político em contratações públicas. Foram descritos os seis padrões de concorrência suspeita, os seis padrões de apadrinhamento político, a integração da Lei de Benford como filtro estatístico de primeira camada e a política de escoragem. Os resultados empíricos, obtidos sobre base de 69.345 contratos e R$ 1,29 trilhão, geraram 2.998 alertas de cartel e 152 anomalias críticas ou altas pela Lei de Benford.

O caso ilustrativo anonimizado, denominado Consórcio C, mostrou que a convergência entre filtros estatísticos, indicadores sintéticos e registros administrativos externos pode orientar a seleção de objetos fiscalizatórios com maior densidade analítica. O exemplo não é apresentado como imputação de irregularidade, mas como demonstração de como uma arquitetura de dados pode reduzir o universo de análise e apoiar a atuação preventiva, orientativa e investigativa dos órgãos de controle.

A reformulação do módulo de emendas parlamentares ampliou a rastreabilidade fiscal do VINDEX, permitindo relacionar indicação orçamentária, favorecidos, instrumentos do TransfereGov e contratos do PNCP. Essa camada reforça o potencial de priorização do sistema, desde que interpretada como sinal complementar, e não como prova isolada de irregularidade.

Entre as limitações da pesquisa, destacam-se: a cobertura desigual do PNCP em consórcios e autarquias; a dependência de cadastros eleitorais, cuja atualização ocorre em ciclos bienais; e a ausência, ainda, de validação externa por órgão de controle, etapa à qual esta pesquisa se propõe dar início.

Como recomendações para estudos futuros, sugere-se: (i) integração do VINDEX a bases estaduais de Tribunais de Contas, com avaliação da taxa de falsos positivos por meio de revisão manual estratificada; (ii) incorporação de modelos de processamento de linguagem natural sobre editais, para detecção de cláusulas restritivas; (iii) desenvolvimento de interface *web* pública que permita consulta municipal aos escores, ampliando o controle social previsto no Artigo 5º da Lei nº 12.527/2011; e (iv) estudo comparativo com soluções internacionais, como os sistemas de *red flags* da OECD e ferramentas congêneres de fiscalização preditiva.

O IRIP deve ser compreendido, assim, como instrumento de triagem e priorização, não como medida direta de corrupção ou substituto do juízo técnico dos órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

BENFORD, F. The law of anomalous numbers. **Proceedings of the American Philosophical Society**, v. 78, n. 4, p. 551-572, 1938.

BEZERRA, M. O. **Em nome das "bases"**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraudes e corrupção**. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.752/2011-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 6 jul. 2011b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 14 out. 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2026.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos, uma revisão

da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG, 2006.

CONLEY, T. G.; DECAROLIS, F. Detecting bidders groups in collusive auctions. **American Economic Journal**: Microeconomics, v. 8, n. 2, p. 1-38, 2016.

COSTA, J. I. F.; PINHO, J. A. G. de; OLIVEIRA, R. R. Lei de Benford aplicada à auditoria das contas públicas brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 23, n. 60, p. 212-227, 2012.

FACCIO, M. Politically connected firms. **American Economic Review**, v. 96, n. 1, p. 369-386, 2006.

FISMAN, R. Estimating the value of political connections. **American Economic Review**, v. 91, n. 4, p. 1095-1102, 2001.

NEWCOMB, S. Note on the frequency of use of the different digits in natural numbers. **American Journal of Mathematics**, v. 4, n. 1, p. 39-40, 1881.

NIGRINI, M. J. A taxpayer compliance application of Benford's law. **Journal of the American Taxation Association**, v. 18, n. 1, p. 72-91, 1996.

NIGRINI, M. J. I've got your number. **Journal of Accountancy**, v. 187, n. 5, p. 79-83, 1999.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Guidelines for fighting bid rigging in public procurement**. Paris: OECD, 2009. Disponível em: https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf. Acesso em: 20 abr. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Integrity Review of Brazil**: managing risks for a cleaner public service. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/oecd-integrity-review-of-brazil.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

PORTER, R. H.; ZONA, J. D. Detection of bid rigging in procurement auctions. **Journal of Political Economy**, v. 101, n. 3, p. 518-538, 1993.

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: http://revista.tce.mg.gov.br/materia/1682.pdf. Acesso em: 20 abr. 2026.

SPECK, B. W. Auditing institutions. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (Ed.). **Corruption and democracy in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 127-161.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. Berlim: Transparency International, 2023. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/. Acesso em: 20 abr. 2026.

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A PLATAFORMA RADAR DE CONTROLE PÚBLICO DO TCE/MT COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA

TRANSPARENCY, SOCIAL CONTROL, AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE: THE TCE/MT PUBLIC CONTROL RADAR PLATFORM AS A TOOL FOR PUBLIC ACCOUNTABILITY

Valteir Teobaldo Santana de Assis[1]
Alisson Carvalho de Alencar[2]
Reginaldo Hugo Szezupior dos Santos[3]
Aline Wollinger[4]
Rodrigo Matos Medeiros[5]

1 Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Pós-graduado strito sensu (MBA) em Gestão de Cidades e Mestrando em Função Social do Direito ambos pela FADISP. Foi assessor jurídico-chefe da Procuradoria da República em Mato Grosso. Atualmente é Vice-presidente da Comissão de Proteção de Dados e Privacidade da Seccional da OAB/MT, e secretário-adjunto de Inteligência Artificial e Inovação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

2 Conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso e doutor pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), em dupla titulação com a Universidade de Salamanca (Espanha). Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (2015). Possui graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas, Saúde, Exatas e Jurídicas de Teresina (2005); especialização em Direito Público e Privado pela Universidade Federal do Piauí (2005).

3 Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho (UNESP), 2014. Recebeu o título de Mestre em Ciência da Computação em 2002 pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Análise de Sistemas voltado para Negócios em 2000 e Especialista em Análise e Programação Orientada a Objeto em 1999, ambos pela Universidade de Cuiabá.

4 Graduação em Sistemas para Web pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Pós-graduada em Engenharia de Sistemas Web pela Universidade Federal de Mato Grosso. Atua há 20 anos na área de desenvolvimento de sistemas, dos quais 13 anos como analista de requisitos e qualidade de software no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, onde atualmente exerce a função de Coordenadora de Requisitos, liderando a definição e evolução de soluções junto à equipe de desenvolvimento.

5 Advogado, pós-graduado em Administração Pública, Ciência de Dados e Big Data Analytics, além de Inteligência Artificial. Atua há mais de 15 anos na área de tecnologia da informação e transformação digital no setor público, com experiência em governança de TI, modernização administrativa e gestão estratégica de equipes de tecnologia. Já exerceu a função de Diretor de Tecnologia da Informação da Prefeitura Municipal de Cuiabá e, atualmente, ocupa o cargo de Subsecretário de Sistemas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Resumo: O artigo examina o papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento da cidadania, na realização do direito ao desenvolvimento e na proteção dos direitos humanos, demonstrando que o controle externo ultrapassa a fiscalização formal para operar como instrumento de transformação social. A partir de revisão bibliográfica e análise de fontes normativas nacionais e internacionais, investiga-se como a Lei de Acesso à Informação e a Plataforma Radar de Controle Público do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) ampliam a participação social no acompanhamento do gasto público. Examina-se também a incorporação de assistentes conversacionais baseados em Modelos de Linguagem de Grande Escala (LLMs) à plataforma, avaliando seu alcance democratizador frente a cidadãos sem familiaridade com ferramentas de Inteligência de Negócios. A análise incorpora referências ao risco de opacidade decisória, reprodução de desigualdades e tratamento de dados pessoais, abordados à luz da LGPD, do GDPR, do NIST AI Risk Management Framework e das normas ISO/IEC 23894 e ISO/IEC 27701. Os resultados indicam que a convergência entre controle externo, dados abertos e Inteligência Artificial pode elevar a *accountability* pública, desde que orientada por princípios de ética, transparência, responsabilização e proteção de dados.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; controle social; governança de dados; Plataforma Radar; Inteligência Artificial.

Abstract: This paper examines the role of courts of audit in strengthening citizenship, realizing the right to development, and protecting human rights, demonstrating that external oversight goes beyond formal auditing to function as an instrument of social transformationº Based on a literature review and analysis of national and international normative sources, the study investigates how the Access to Information Act and the Public Oversight Radar Platform of the Mato Grosso State Court of Auditors (TCE/MT) expand social participation in monitoring public spending. The study also examines the incorporation of conversational assistants based on Large-Scale Language Models (LLMs) into the platform, assessing their democratizing impact on citizens unfamiliar with Business Intelligence tools. The analysis incorporates references to the risk of opaque decision-making, the reproduction of inequalities, and the processing of personal data, addressed in light of the LGPD, the GDPR, the NIST AI Risk Management Framework, and the ISO/IEC 23894 and ISO/IEC 27701 standards. The results indicate that the convergence of external oversight, open data, and Artificial Intelligence can enhance public accountability, provided it is guided by principles of ethics, transparency, accountability, and data protectionº

Keywords: Courts of Audit; social control; data governance; Plataforma Radar; Artificial Intelligence.

1 INTRODUÇÃO

É inerente à gestão da administração pública brasileira o enfrentamento a restrições orçamentárias, a ampliação da demanda por serviços aos cidadãos e o aumento do próprio controle social, de modo que a capacidade estatal de organizar e utilizar dados passa a influenciar diretamente a qualidade das decisões públicas e a efetividade das políticas que afetam a vida dos administrados.

A literatura nacional recente sustenta que a transformação digital do Estado depende da incorporação de dados como elemento estruturante da gestão, a fomentar a melhoria na prestação de serviços públicos (e-Serviços Públicos) a todos os cidadãos, sem que haja privilégios no atendimento, pois isso comporta uma dimensão de democracia e respeito à cidadania (Cunha; Miranda, 2013).

Carvalho ensina que o governo digital representa uma mudança de paradigma na atuação estatal, baseada na integração de informações e na prestação de serviços orientada ao cidadão (Carvalho, 2021, p. 125). Os Tribunais de Contas emergem, nessa perspectiva, não apenas como órgãos técnicos de controle externo, mas como agentes da democratização do acesso à informação e, por extensão, como instrumentos de promoção do direito ao desenvolvimento e dos direitos humanos, na medida em que sua atuação institucional contribui para a efetivação do princípio da publicidade administrativa e para a ampliação das capacidades de controle social sobre a gestão pública (Loureiro *et al*., 2016).

A adoção de Inteligência Artificial (IA) nesse contexto, no entanto, não altera os deveres do gestor público, mas os torna mais exigentes. A incorporação de sistemas algorítmicos à tomada de decisão administrativa não desloca os parâmetros normativos clássicos do direito público, como legalidade, motivação e publicidade; outrossim, eleva o nível de rigor na sua observância, sobretudo em razão da opacidade técnica inerente a muitos modelos computacionais (Pasquale, 2015).

Esse fenômeno, descrito como ‘caixa-preta’, compromete não apenas a *accountability* institucional, mas também a própria legitimidade do exercício do poder administrativo, na medida em que dificulta a verificação de conformidade com direitos fundamentais e com os princípios do devido processo legal (Pasquale, 2015; Kroll *et al*., 2017).

Nessa linha, a utilização de IA impõe ao gestor o dever reforçado de garantir a rastreabilidade das decisões e a inteligibilidade dos critérios utilizados, sob pena de esvaziamento do controle jurídico e social sobre os atos administrativos (Sunstein, 2019).

No âmbito da Administração Pública Brasileira, tal opacidade colide com o dever fundamental de motivação dos atos administrativos. Afinal, a ausência de justificativas proporcionais ao impacto da medida compromete a própria legitimidade do exercício do poder estatal. A questão central deste estudo pode ser assim formulada: de que modo a governança de dados e as ferramentas de controle externo contribuem para o fortalecimento da participação social e do controle do gasto público?

A hipótese que guia a investigação é a de que a adoção de práticas estruturadas de governança de dados na administração pública, associada a plataformas de

transparência ativa e a recursos de IA, aumenta a transparência, qualifica a tomada de decisão e amplia a capacidade de controle social, desde que acompanhada de integração sistêmica, qualidade informacional, explicabilidade e acessibilidade dos dados.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) materializou esse propósito ao desenvolver a Plataforma Radar de Controle Público, conjunto de painéis interativos que integram dados da administração pública estadual e municipal, tornando-os acessíveis a gestores, controladores e cidadãos. A incorporação de assistentes conversacionais baseados em Modelos de Linguagem de Grande Escala (LLMs) à referida plataforma representa o passo seguinte nesse processo de democratização, reduzindo barreiras técnicas que historicamente impediam a participação de cidadãos não especializados no controle social.

O artigo estrutura-se em cinco seções: introdução, fundamentação teórica, metodologia, resultados e discussão, e considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a análise desenvolvida no artigo. Discute-se, inicialmente, o papel constitucional dos Tribunais de Contas no Estado Democrático de Direito, seguido do referencial sobre governança de dados, direito ao desenvolvimento e direitos humanos, controle social à luz da Lei de Acesso à Informação (LAI), Plataforma Radar de Controle Público do TCE/MT e, por fim, requisitos normativos aplicáveis ao uso de IA conversacional em políticas públicas.

2.1 TRIBUNAIS DE CONTAS E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Os Tribunais de Contas inserem-se no modelo de separação de poderes como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, dotados de autonomia técnica e constitucional. A Constituição Federal de 1988 reservou-lhes, nos Artigos 70 a 75, competências amplas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Mais do que controlar a legalidade dos atos, espera-se desses órgãos a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas públicas, criando um elo direto entre o controle da gestão pública e a qualidade de vida dos cidadãos (INTOSAI, 2019).

Não é de hoje que os Tribunais de Contas não são órgãos de controle burocrático, mas peças da engrenagem democrática, pois sem controle efetivo não há democracia plena (Fernandes, 2016). Essa compreensão alinha-se ao conceito de *accountability* vertical e horizontal sistematizado por O'Donnell (1998), que distingue o controle exercido pelos cidadãos (*accountability* vertical) daquele realizado por agências estatais autorizadas (*accountability* horizontal).

Santos e Souza reforçam esse entendimento ao observarem que a governança pública contemporânea incorpora mecanismos de transparência e participação

como elementos indissociáveis da legitimidade estatal (Santos; Souza, 2022, p. 8).

Olczevki e Reis ampliam essa perspectiva ao identificarem uma dimensão diagonal da *accountability*, caracterizada pela atuação de organismos sem relação hierárquica direta com as organizações públicas, mas dotados de algum poder de impor cumprimentos, como as autoridades de auditoria e fiscalização, e ao observarem que os Tribunais de Contas têm assumido orientação crescente para a análise de desempenho, com foco na melhoria dos processos de gestão e governança, cuja finalidade é alcançar a eficiência da ação governamental para a sociedade (Olczevki; Reis, 2023, p. 90-92).

Com efeito, os Tribunais de Contas afirmam-se como instituições centrais do Estado Democrático, ao integrarem controle jurídico, avaliação de desempenho e transparência em um mesmo arranjo institucional de *accountability*.

O controle externo deixa de se limitar à verificação formal dos atos administrativos e passa a orientar a atuação estatal para resultados, vinculando a gestão pública à observância dos parâmetros constitucionais e à concretização de direitos.

2.2 GOVERNANÇA DE DADOS COMO FUNDAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO ORIENTADA POR EVIDÊNCIAS

A governança de dados no setor público brasileiro tem sido analisada como componente indispensável da governança digital e do modelo de governo aberto. Cristóvam e Hahn entendem que a administração pública orientada por dados pressupõe a utilização sistemática de informações qualificadas para a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (Cristóvam; Hahn, 2020, p. 12). Dados públicos, quando estruturados e acessíveis, ampliam a capacidade de controle social e fortalecem a cidadania.

A transparência não se limita à mera disponibilização de informações; ela requer inteligibilidade, padronização e capacidade de uso pelos cidadãos. Carvalho sustenta que a transparência efetiva exige que os dados sejam compreensíveis, acessíveis e passíveis de reutilização pela sociedade (Carvalho, 2021, p. 52).

No campo normativo, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) reforça a necessidade de integração e uso eficiente de dados. Tavares, Bitencourt e Cristóvam defendem que a legislação recente consolida a obrigação estatal de estruturar dados de forma interoperável, com vistas à ampliação do controle social e da eficiência administrativa (Tavares; Bitencourt; Cristóvam, 2022, p. 795).

Nesse contexto, a IA pode, de fato, melhorar a gestão pública. Como observa Brynjolfsson (2014), tecnologias digitais ampliam a produtividade quando associadas a mudanças organizacionais consistentes. Municípios e estados operam sob restrições orçamentárias e pressão por resultados, o que torna esse ganho particularmente relevante para o controle externo.

A instrumentalização dessa governança de dados para fins decisórios encontra suporte técnico no conceito de *Business Intelligence* (BI). O BI pode ser compreendido como uma arquitetura computacional que integra a coleta e o tratamento de grandes volumes de dados (*big data*) para fundamentar processos decisórios estratégicos, mitigando incertezas por meio de evidências analíticas (Negash, 2004). Aplicado

ao setor público, o BI viabiliza a construção de painéis analíticos que consolidam informações dispersas em sistemas distintos, tornando-as acessíveis a gestores e cidadãos em formatos interpretáveis. É nessa base tecnológica que se assenta a Plataforma Radar do TCE/MT, cuja descrição detalhada é apresentada na seção 4.

2.3 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio da Resolução nº 41/128, de 1986, estabelece que o desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar e a contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Aqui, a Constituição Federal de 1988 consagrou o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República (Art. 3, II), associando-o à redução das desigualdades regionais e sociais.

A má aplicação de recursos públicos não representa apenas uma violação contábil: representa um atentado ao direito ao desenvolvimento e, por extensão, a direitos fundamentais, como saúde, educação, habitação e segurança. Trindade (2006) sustenta que a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda mecanismos efetivos de controle sobre o orçamento público, pois é por meio do gasto público que o Estado cumpre, ou deixa de cumprir, suas obrigações de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos.

2.4 CONTROLE SOCIAL, LAI E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Para Siraque (2005, p. 103), o controle social é a conduta exercida por indivíduos ou por grupos sociais, organizados formalmente ou não, mediante a utilização de instrumentos jurídicos acessíveis à cidadania, voltados ao acompanhamento, à fiscalização, à verificação e à obtenção de informações acerca de determinadas atividades ou atos.

Também pode ser entendido como a capacidade que a sociedade civil possui de influenciar a gestão pública, seja por mecanismos formais, como conselhos, audiências públicas e ouvidorias, seja por mecanismos informais, a exemplo do monitoramento de informações disponibilizadas em portais de transparência, configurando-se como dimensão operacional da participação democrática na administração pública (Pires; Vaz, 2014).

Entretanto, a efetividade do controle social depende do acesso à informação. A Lei nº 12.527/2011 (LAI) supriu uma lacuna histórica ao regulamentar o direito constitucional de acesso às informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, consagrando a transparência ativa como regra e o sigilo como exceção (Art. 3.).

A LAI é, portanto, condição normativa para que a governança de dados produza efeitos democratizadores concretos. Nesse sentido, Costa observa que o conceito

de “transparência ativa”, previsto no Art. 8.º da LAI, resulta na demanda por um Estado mais digitalizado, que ponha à disposição do cidadão, a qualquer hora e em variados formatos, a exposição de seus atos, o que torna os Tribunais de Contas protagonistas na indução dessa cultura de publicidade junto a seus jurisdicionados (Costa, 2023, p. 431).

2.5 A PLATAFORMA RADAR DE CONTROLE PÚBLICO DO TCE/MT

Originalmente, o TCE/MT desenvolveu dois produtos digitais complementares: o Radar de Preços[6] e o Radar de Controle[7]. Juntos, formam a Plataforma de Controle Público, compreendida como um sistema integrado de painéis interativos que consolidam dados atualizados das administrações públicas estadual e municipal, voltado à ampliação do acesso à informação, ao suporte às atividades de controle externo e ao acompanhamento da gestão por cidadãos e agentes públicos.

Sob a perspectiva da LAI, a plataforma configura modalidade de transparência ativa de alto alcance, antecipando a disponibilização de informações antes mesmo de qualquer requerimento formal.

Doutro lado, sob a perspectiva do controle social, ela democratiza o acesso a dados antes restritos a especialistas em contabilidade pública, aproximando o cidadão da fiscalização do gasto público.

Esse papel do TCE/MT no campo da transparência nacional é reconhecido na literatura especializada: Costa destaca que o Radar Nacional da Transparência Pública, executado preponderantemente pelo TCE/MT, divulga índices de transparência de nada menos do que 8.016 instituições públicas do país, com dados coletados pelos Tribunais de Contas, constituindo uma das formas mais concretas de materialização do Programa Nacional da Transparência Pública da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (Costa, 2023, p. 475-476).

2.6 IA CONVERSACIONAL E OS REQUISITOS NORMATIVOS APLICÁVEIS

A incorporação de LLMs à Plataforma Radar representa o passo seguinte nesse processo. Segundo Russell e Norvig (2022), a linguagem natural é a interface mais direta entre humanos e sistemas computacionais, reduzindo a curva de aprendizado necessária para explorar dados estruturados.

A implementação de IA em plataformas de controle social deve, no entanto, observar requisitos legais e éticos pertinentes. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei nº 13.709/2018 –, o General Data Protection Regulation (GDPR) europeu e as diretrizes da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) impõem conformidade no tratamento de dados pessoais. O National Institute of

6 Ver em: https://radardeprecos.tce.mt.gov.br/.

7 Ver em: https://radar.tce.mt.gov.br/.

Standards and Technology (NIST) AI Risk Management Framework (2023) e a norma da Organização Internacional de Normalização (ISO)/Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC) 23894:2023 estabelecem que sistemas de IA utilizados em contextos de interesse público devem ser auditáveis, explicáveis e submetidos a monitoramento contínuo.

A European Commission (2019), ao tratar de sistemas utilizados pelo poder público, estabelece que eles devem ser explicáveis e passíveis de auditoria, sob pena de comprometimento da confiança institucional. Floridi (2019) sustenta que a governança da informação deve ser estruturada a partir de critérios éticos, sob pena de comprometimento da legitimidade das próprias instituições que a utilizam.

Paralelamente ao cenário internacional, a regulação brasileira encontra-se em estágio avançado de debate com o Projeto de Lei nº 2.338/2023, que institui o marco legal para o desenvolvimento e o uso da IA no país. Inspirado em uma abordagem baseada em riscos, o projeto categoriza sistemas de IA – especialmente aqueles utilizados pela administração pública para decisões que impactam direitos ou controle de gastos – sob parâmetros rigorosos de transparência, explicabilidade e governança.

Nesse sentido, a implementação de LLMs na Plataforma Radar de Controle Público não deve ser vista apenas sob a ótica da eficiência, mas como uma operação submetida a um regime de diligência que exige que o TCE/MT antecipe mecanismos de *compliance* algorítmico, tais como a avaliação de impacto algorítmico e a revisão humana obrigatória (*human-in-the-loop*), garantindo que a inovação tecnológica no controle externo respeite os princípios constitucionais da administração pública.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com natureza exploratória e descritiva. O método consiste em revisão bibliográfica de produção científica nacional recente, aliada à análise de marcos normativos relacionados à governança digital, ao controle externo e à proteção de dados. A investigação utiliza ainda análise contextual de práticas administrativas em entes subnacionais, com foco em limitações institucionais e avanços na utilização de dados para gestão pública.

As fontes normativas consultadas incluem a Constituição Federal de 1988, a LAI, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), a LGPD, o GDPR, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, além de *frameworks* técnicos, como o NIST AI RMF e as normas ISO/IEC 27001, ISO/IEC 27701 e ISO/IEC 23894. A análise da Plataforma de Controle Público baseou-se em informações publicamente disponíveis nos portais do TCE/MT. A integração entre elementos teóricos e empíricos foi realizada por meio de análise interpretativa, com o objetivo de identificar convergências e lacunas entre o arcabouço normativo e as funcionalidades implementadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 FRAGMENTAÇÃO INFORMACIONAL E SEUS IMPACTOS NO CONTROLE SOCIAL

A análise evidencia que a administração pública brasileira ainda apresenta fragmentação informacional significativa. Sistemas isolados dificultam a integração de dados e comprometem a qualidade das decisões. Santos considera que a ausência de interoperabilidade entre sistemas públicos constitui um dos principais entraves à consolidação do governo digital no Brasil (Santos, 2021, p. 210). Essa fragmentação afeta diretamente o controle social, porquanto, quando os dados são dispersos ou inacessíveis, a sociedade enfrenta dificuldades para acompanhar a execução de políticas públicas.

Há também uma dimensão cultural nesse problema, pois parte das organizações públicas ainda trata os dados como obrigação formal, e não como ativo de gestão. Cristóvam e Hahn entendem que a cultura organizacional do setor público ainda não incorporou plenamente o uso estratégico de dados como elemento central da gestão (Cristóvam; Hahn, 2020, p. 15), ou seja, esse comportamento reduz o potencial analítico das informações e limita a capacidade institucional de resposta a demandas sociais.

4.2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL E O DESAFIO DOS MUNICÍPIOS

Outro aspecto identificado refere-se às desigualdades de capacidade institucional. Municípios de menor porte enfrentam limitações técnicas e estruturais que comprometem a implementação de práticas de governança de dados. Tassar e Silva apontam que a insuficiência de infraestrutura tecnológica e de recursos humanos qualificados limita a implementação de práticas de governança digital em diversos entes subnacionais (Tassar; Silva, 2025, p. 34).

A consolidação de dados em nível estadual, com disponibilização por meio de painéis interativos, reduz assimetrias de capacidade entre municípios grandes e pequenos, democratizando o acesso ao controle da gestão pública também para gestores de cidades com menor estrutura administrativa.

Nesse contexto, plataformas centralizadas, como o Radar de Controle Público do TCE/MT, cumprem papel supletivo, ao oferecerem aos municípios acesso a dados integrados que não teriam capacidade de produzir de forma autônoma.

4.3 AVANÇOS NA TRANSPARÊNCIA E NO CONTROLE SOCIAL

A análise evidencia avanço gradual na adoção de práticas orientadas por dados. Iniciativas de dados abertos e painéis de monitoramento ampliam a transparência e permitem maior acompanhamento social, porque a abertura de dados públicos

amplia a capacidade de fiscalização cidadã e contribui para o aprimoramento das políticas públicas (Carvalho, 2021, p. 60).

A qualidade dos dados emerge como fator determinante nesse processo. Informações inconsistentes comprometem a efetividade das políticas públicas e podem gerar distorções na alocação de recursos. A validação por cruzamento de bases e mecanismos automatizados reduz riscos de fraude e erro administrativo, reforçando a proteção de direitos e a legitimidade das decisões estatais.

A padronização e a validação de dados são, portanto, condições para a tomada de decisão baseada em evidências.

4.4 A IA CONVERSACIONAL COMO MEDIADORA ENTRE DADOS E CIDADANIA

A integração de assistentes conversacionais baseados em LLMs ao Radar de Controle Externo do TCE/MT representa uma inovação com alcance concreto.

Ao permitir que o cidadão interaja com os dados por meio de linguagem natural, a plataforma supera a principal barreira identificada nos estudos sobre portais de transparência: a distância entre a complexidade técnica dos dados e a capacidade de interpretação do usuário não especializado.

Um vereador de município de pequeno porte que deseja verificar se os preços pagos pelo executivo local em medicamentos estão adequados, por exemplo, encontraria nos painéis tradicionais de BI uma barreira de conhecimento técnico. Com um assistente conversacional, a mesma consulta pode ser feita em linguagem natural, com o sistema processando a pergunta, cruzando os dados disponíveis e apresentando uma resposta com indicação das fontes.

Essa funcionalidade não apenas democratiza o acesso à informação, mas permite o controle social preventivo: ao identificar desvios em tempo real, cidadãos e organizações da sociedade civil podem acionar os agentes de controle antes que irregularidades se consolidem em prejuízos ao erário.

Há, porém, um limite que não pode ser afastado: a IA não desloca a responsabilidade do gestor. Citron (2008), ao tratar da denominada *technological due process*, sustenta que a automação não reduz as garantias procedimentais. O efeito é inverso, porque a exigência de controle, revisão e justificativa se intensifica quando a decisão é apoiada por sistema automatizado. Dito de outro modo, mesmo quando há apoio tecnológico, a decisão permanece sendo administrativa, humana (*human-in-the-loop*).

4.5 DESAFIOS JURÍDICOS E ÉTICOS DA IA NO CONTROLE SOCIAL

A implementação de LLMs em plataformas de dados públicos levanta questões jurídicas e éticas que merecem atenção.

O primeiro desafio diz respeito à opacidade dos sistemas. Soluções baseadas

em IA são frequentemente contratadas como produtos fechados, e a ausência de compreensão sobre o seu funcionamento limita a capacidade de controle e dificulta a prestação de contas. A European Commission (2019) estabelece que sistemas utilizados pelo poder público devem ser explicáveis e passíveis de auditoria, porquanto sistemas automatizados opacos desafiam princípios básicos de *accountability* e devido processo, como defende Pasquale (2015, p. 8).

Nesse contexto sobreveio o conceito de Inteligência Artificial Explicável (IAE), que pode ser entendida como um conjunto de processos e métodos que permitem aos usuários humanos entenderem e confiarem nos resultados e nas saídas criadas por algoritmos de aprendizado de máquina para aumentar a compreensão e a legitimação das ações tomadas por sistemas autônomos (Villani, 2018).

O segundo desafio envolve a reprodução de desigualdades. Sistemas de IA operam a partir de dados históricos. Se esses dados refletem distorções, o modelo tende a replicá-las. Barocas, Hardt e Narayanan (2023) demonstram que modelos estatísticos podem produzir discriminação mesmo sem intenção explícita. No contexto de políticas públicas, isso pode afetar diretamente o acesso a direitos.

O terceiro desafio refere-se ao tratamento de dados pessoais. Bases de dados sobre contratos, servidores e beneficiários de programas sociais podem conter informações que, quando cruzadas, permitem a identificação de indivíduos, gerando obrigações de conformidade com a LGPD e o GDPR. A adoção dos princípios do NIST AI RMF (governabilidade, mapeamento, mensuração e gerenciamento de riscos) e da ISO/IEC 23894 é necessária para garantir que as respostas do assistente conversacional sejam precisas, imparciais e verificáveis, e, sobretudo, garantam proteção aos dados pessoais dos respectivos titulares.

A conformidade técnica com o NIST AI RMF e as normas ISO/IEC 23894 deve ser acompanhada pelo alinhamento ao recente debate legislativo brasileiro sobre o Projeto de Lei nº 2338/2023, que busca estabelecer um marco regulatório robusto para sistemas de IA de alto risco.

Nesse contexto, a implementação de LLMs na Plataforma Radar exige que a transparência não seja apenas documental, mas operacional, porquanto é necessário assegurar a "explicabilidade por *design*" (*explainability by design*), de modo que cada interação com o assistente conversacional possa ser rastreada e auditada. O NIST estabelece que sistemas de IA devem ser projetados de modo a serem "monitoráveis e passíveis de auditoria ao longo de todo o seu ciclo de vida" (NIST, 2023), o que implica a possibilidade de reconstituir o encadeamento lógico de cada resposta gerada.

No plano da explicabilidade, Miller aponta que explicações eficazes devem permitir ao usuário compreender por que uma decisão foi tomada, em termos compatíveis com sua estrutura cognitiva, o que pressupõe acesso às razões subjacentes ao resultado (Miller, 2019. p. 1-38). Essa exigência, aliás, conecta-se diretamente à governança algorítmica, conforme assinalam Cary Coglianese e David Lehr, pois sistemas automatizados devem ser concebidos para permitir auditoria independente e verificação *ex post* de suas decisões (Coglianese; Lehr, 2019).

Isso garante que o dever fundamental de motivação dos atos administrativos seja preservado, impedindo que a opacidade técnica do algoritmo se transforme em um

ponto cego (*blind spot*) que comprometa o devido processo legal e a responsabilidade institucional.

O quarto desafio envolve o risco de desinformação, pois um LLM mal calibrado pode gerar respostas incorretas sobre dados orçamentários, financeiros, induzindo cidadãos e gestores a conclusões equivocadas, fenômeno já identificado na literatura especializada como inerente a modelos generativos. Emily M. Bender lembra que esses sistemas operam por associação estatística de padrões linguísticos, sem compromisso com a veracidade factual, razão pela qual podem produzir informações plausíveis, porém incorretas, configurando o que denomina "*stochastic parrots*" (Bender *et al*., 2021).

Por fim, há o desafio da inclusão digital. O acesso à plataforma ainda depende de conectividade e de literacia digital mínima, de modo que a ausência dessas condições restringe o alcance dos serviços públicos digitais e compromete a igualdade no exercício de direitos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) assinala que a exclusão digital decorre não apenas da falta de acesso à infraestrutura, mas também de déficits de competências, o que limita a capacidade de indivíduos utilizarem serviços digitais de forma efetiva (OECD, 2019).

Para reduzir esses riscos de forma objetiva, algumas medidas são suficientes: definição clara da finalidade de uso da IA; exigência de transparência mínima na contratação de soluções; previsão de revisão humana em decisões relevantes; proteção adequada dos dados pessoais; e registro das decisões e dos critérios adotados. O NIST, em seu AI Risk Management Framework, propõe exatamente essa abordagem, com foco em gestão de riscos e responsabilização institucional.

4.6 OS PAINÉIS DA PLATAFORMA RADAR DE CONTROLE PÚBLICO DO TCE/MT

A Plataforma Radar de Controle Público do TCE/MT é composta por um conjunto de painéis analíticos temáticos, cada um voltado a uma área específica da gestão pública estadual e municipal. Todos operam sobre a base conceitual de BI, descrita na seção 2.2, integrando dados de múltiplas fontes para subsidiar o controle externo, a tomada de decisão dos gestores e o acompanhamento cidadão. A seguir, apresenta-se a descrição funcional de cada painel disponível na plataforma (Mato Grosso; TCE/MT, 2026).

Apresentar-se-á, em ordem alfabética e suscintamente, cada um dos módulos que compõem a plataforma:

> 1. Radar Assistência Social: Consolida, organiza e disponibiliza dados relacionados às políticas públicas de assistência social no Estado de Mato Grosso. Fundamentado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993), o painel possibilita o acompanhamento da execução das ações voltadas à proteção social, bem como dos recursos destinados à população em situação de vulnerabilidade.

Permite também análises por município, programas, serviços e públicos atendidos, apoiando o monitoramento da efetividade das políticas públicas, o fortalecimento do controle social e a promoção da equidade e dignidade social;

2. Radar Cidadão: Plataforma interativa desenvolvida pelo TCE/MT com o objetivo de ampliar o acesso da sociedade às informações da administração pública. Por meio de interface acessível, integra dados de diversas áreas governamentais, como receitas, despesas, obras, contratos, pessoal, previdência, assistência social, meio ambiente e licitações. Possibilita, ainda, consultas dinâmicas e comparativas, promovendo a transparência, o controle social e o engajamento cidadão no acompanhamento da gestão pública;

3. Radar Compras Públicas: Solução voltada ao monitoramento e à análise das aquisições públicas realizadas no Estado. Disponibiliza informações detalhadas sobre processos de compras, incluindo modalidades licitatórias, fornecedores, valores contratados e itens adquiridos. Conta com funcionalidades como Banco de Preços Públicos, apoio à formação de preços de referência e catálogo de especificações de materiais e serviços. O painel contribui para a eficiência, a economicidade e a padronização das compras públicas;

4. Radar Concessões: Reúne informações sobre contratos de concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs) firmados no estado de Mato Grosso. Permite acompanhar dados relacionados à execução contratual, a investimentos, a prazos, a objetos concedidos e ao desempenho dos contratos. Auxilia na fiscalização, na avaliação da eficiência dos serviços delegados e na transparência das relações entre o setor público e a iniciativa privada;

5. Radar Contratos: Consolida informações sobre contratos administrativos firmados pelos órgãos e pelas entidades públicas estaduais e municipais. Permite o acompanhamento detalhado dos contratos, incluindo valores, vigência, objeto e fornecedores. Com recursos de filtragem e análise, apoia a fiscalização, a identificação de riscos e a avaliação da conformidade dos contratos;

6. Radar Covid-19: Painel de monitoramento que apresenta dados epidemiológicos relacionados à pandemia no estado de Mato Grosso. Permite acompanhar a evolução dos casos, óbitos, taxas de contágio, vacinação e ocupação da rede hospitalar, além de informações sobre grupos de risco e infraestrutura de saúde, subsidiando análises e decisões em situações de emergência sanitária;

7. Radar Despesas. Possibilita o acompanhamento detalhado da execução das despesas públicas com base em dados contábeis

enviados ao TCE/MT por meio do Sistema Aplic. Permite consultas por fase da despesa (empenho, liquidação e pagamento), exercício financeiro, órgão, função, programa e município, contribuindo para o controle da execução orçamentária e a análise da eficiência do gasto público;

8. Radar Educação: Reúne dados oficiais sobre a educação pública no estado de Mato Grosso, abrangendo redes estadual e municipais. Integra informações de bases nacionais e levantamentos do TCE/MT, permitindo análises sobre matrículas, infraestrutura escolar, indicadores educacionais, financiamento e desempenho. Contempla dados sobre educação inclusiva e educação infantil, com destaque para a oferta e a cobertura de creches, apoiando a formulação e a avaliação de políticas públicas educacionais;

9. Radar Licitações e Contratações Diretas: Destinado ao acompanhamento dos processos de contratação pública, abrangendo licitações e contratações diretas (dispensas e inexigibilidades). Disponibiliza informações sobre editais, modalidades licitatórias, justificativas de contratação direta, participantes, fornecedores e valores estimados e contratados. Com recursos de análise e filtros, permite avaliar a competitividade, identificar padrões, mapear riscos e possíveis inconsistências nos processos;

10. Radar Meio Ambiente e Sustentabilidade: Plataforma alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e às diretrizes do projeto Mato Grosso 2050. Reúne dados ambientais de fontes oficiais, permitindo o acompanhamento de indicadores relacionados à preservação ambiental, ao uso de recursos naturais e às mudanças climáticas. Subsidia políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e à proteção ambiental;

11. Radar Obras: Consolida informações sobre a execução de obras públicas no estado de Mato Grosso. Permite consultas por localização, órgão responsável, empresa contratada, situação da obra (em andamento, concluída ou paralisada) e valores investidos. Auxilia no monitoramento das execuções física e financeira das obras, contribuindo para a fiscalização e a prevenção de irregularidades;

12. Radar Pessoal: Apresenta informações detalhadas sobre os gastos com pessoal nos setores públicos estadual e municipal. Permite analisar quantitativos de servidores, vínculos, remunerações e encargos, segmentados por órgão, poder, esfera e exercício, promovendo maior transparência na gestão de recursos humanos;

13. Radar Prestação de Contas: Monitora o cumprimento das obrigações dos gestores públicos quanto ao envio das prestações

de contas ao TCE/MT. Permite acompanhar prazos, *status* de envio, pendências e regularidade das informações prestadas, contribuindo para a conformidade legal, a transparência e a eficiência no controle externo;

14. Radar Previdência: Oferece visão integrada da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no estado. Apresenta dados financeiros, atuariais e administrativos, incluindo indicadores como equilíbrio atuarial, Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e nível de aderência ao Pró-Gestão, apoiando a tomada de decisão e a sustentabilidade dos sistemas previdenciários;

15. Radar Receita: Permite o acompanhamento da arrecadação pública, apresentando dados sobre receitas previstas e realizadas. Possibilita análises por fonte de receita, como tributos, transferências e operações de crédito, além de comparações temporais e entre entes federativos, fortalecendo a transparência fiscal e subsidiando o planejamento financeiro;

16. Radar Saúde: Consolida informações sobre a rede pública de saúde em Mato Grosso, incluindo estabelecimentos, equipes, profissionais e indicadores assistenciais. Permite análises sobre cobertura de serviços, atenção básica, indicadores da primeira infância e outros dados relevantes para a gestão da saúde pública;

17. Radar Segurança Pública: Reúne dados relacionados à segurança no estado, permitindo o acompanhamento de indicadores como ocorrências, tipos de crimes e distribuição geográfica. Contribui para a transparência, o controle social e a formulação de políticas públicas voltadas à prevenção e à redução da criminalidade;

18. Radar Sustentabilidade Fiscal e Desenvolvimento: Monitora a situação fiscal dos entes públicos, integrando indicadores de receitas, despesas, endividamento e investimentos. Permite avaliar o equilíbrio das contas públicas e a sua relação com o desenvolvimento econômico e social, apoiando a gestão responsável;

19. Radar Tecnologia da Informação: Plataforma analítica e informacional voltada ao acompanhamento e à avaliação da gestão de Tecnologia da Informação (TI) nos órgãos públicos do estado de Mato Grosso. Subsidia a formulação e o aprimoramento de políticas públicas voltadas à inovação, à transformação digital e à modernização do setor público, possibilitando também o acompanhamento dos gastos públicos com TI;

20. Radar Transparência Nacional – Atricon: Avalia o nível de transparência ativa dos portais institucionais dos órgãos públicos, com

> base em critérios padronizados nacionalmente. Analisa a disponibilidade de informações sobre receitas, despesas, licitações, contratos e estrutura organizacional, atribuindo um índice de transparência e incentivando a melhoria contínua da governança pública.

A diversidade temática dos painéis evidencia que a Plataforma Radar constitui um ecossistema de controle orientado por dados que cobre as principais funções do estado, da saúde à previdência, do meio ambiente à segurança pública.

Essa abrangência amplia substancialmente o alcance do controle social e reforça a pertinência da incorporação de LLMs à plataforma, porquanto quanto mais ampla a cobertura dos dados, maior a necessidade de uma interface de consulta acessível ao cidadão sem formação técnica especializada.

Do ponto de vista da teoria do controle externo, essa arquitetura da plataforma aproxima-se do que Mello denomina de auditoria operacional concomitante: um controle que não se limita à verificação posterior de conformidade, mas que fornece informação para melhorar o desempenho e as operações de um determinado programa, objetivando facilitar a tomada de decisão das partes, com caráter analítico e voltado à otimização dos recursos e à consistência das ações governamentais (Mello, 2023, p. 108).

4.7 CONVERGÊNCIA ENTRE CONTROLE EXTERNO, DADOS ABERTOS E IA

A convergência entre controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, disponibilização de dados abertos por meio da LAI, governança de dados orientada por *frameworks*, como o NIST AI RMF, e uso de IA para democratizar o acesso a esses dados configura um novo modelo de *accountability* pública que pode ser denominado controle social aumentado.

Nesse modelo, o cidadão deixa de ser mero destinatário de informações e passa a ser agente ativo na fiscalização do gasto público, munido de ferramentas que amplificam sua capacidade de análise. Esse modelo se assenta, conceitualmente, na distinção proposta por O'Donnell (1998) entre *accountability* vertical e horizontal.

A IA conversacional inserida na Plataforma Radar atua como mediadora entre as duas dimensões: ao tornar os dados do controle externo inteligíveis ao cidadão comum, ela viabiliza a *accountability* vertical de forma mais efetiva do que a simples publicação de relatórios. A ela soma-se ainda a dimensão diagonal, descrita por Olczevki e Reis, pela qual organizações da sociedade civil, mídia independente e cidadãos engajados ampliam informações sobre o governo e responsabilizam os gestores, reforçando a função *watchdog* das instituições de controle (Olczevki; Reis, 2023, p. 92).

A convergência entre o controle externo, a disponibilização de dados abertos e o emprego de IA inaugura o que se pode denominar *accountability* diagonal, um estágio superior de controle social aumentado. Não se trata de um conceito novo, mas de uma nova configuração de um conceito consolidado, que produz efeitos qualitativamente distintos e exige novos marcos regulatórios, especialmente sob a

ótica da LGPD, do EU AI Act e do NIST AI RMF, justamente porque a IA amplia a capacidade fiscalizatória da sociedade civil ao mesmo tempo em que introduz riscos algorítmicos que os modelos clássicos de *accountability* não contemplavam.

Nesse modelo, a IA atua como mediador cognitivo: ao traduzir a complexidade dos dados técnicos para linguagem natural, o sistema cria condições para que o cidadão, até então frequentemente posicionado como receptor passivo, possa exercer funções de "auditor cidadão", e para que organizações da sociedade civil ampliem sua capacidade de fiscalização em tempo real.

A Plataforma Radar, sob essa lógica, transcende a função de repositório informacional para se constituir como infraestrutura de suporte à *accountability* democrática. Ressalte-se, contudo, que a inteligibilidade dos dados, embora condição necessária, não é suficiente *per si* para converter transparência em integridade, porquanto tal conversão depende igualmente da existência de canais institucionais de resposta, de capacidade organizacional da sociedade civil e de mecanismos efetivos de sanção, elementos presentes no sistema de Tribunais de Contas.

Logo, a plataforma representa um avanço estrutural, mas deve ser compreendida como componente de um ecossistema mais amplo de governança democrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise confirma a hipótese de que a governança de dados contribui para o fortalecimento da participação social e do controle do gasto público. A utilização de dados estruturados e validados amplia a transparência, qualifica a tomada de decisão e permite maior fiscalização por parte da sociedade.

Os Tribunais de Contas, nesse cenário, transcendem a função essencialmente de controle para assumir papel ativo na promoção do direito ao desenvolvimento e dos direitos humanos, porque controlar não é um fim em si mesmo, mas um meio de garantir que os recursos públicos cheguem, com eficiência e integridade, às políticas e aos serviços que melhoram a vida das pessoas.

A superação das limitações identificadas (fragmentação informacional, desigualdades de capacidade institucional e barreiras culturais ao uso estratégico de dados) requer integração de sistemas, qualificação técnica e institucionalização de práticas de governança informacional. Nesse processo, a Plataforma Radar de Controle Público do TCE/MT e a sua extensão com IA conversacional representam avanços concretos e replicáveis por outros Tribunais de Contas do país.

A adoção de IA não altera os deveres do gestor público; ela apenas os torna mais exigentes. A tecnologia amplia a capacidade de ação do Estado. Sem controle adequado, amplia também a escala dos erros. A diferença entre esses dois efeitos está na forma como a IA é incorporada à gestão.

Para que esse alcance se realize de forma responsável, a implementação da IA na plataforma deve observar os requisitos da LGPD, as diretrizes da ANPD, os princípios do NIST AI RMF e as normas ISO/IEC 23894 e ISO/IEC 27701,

assegurando transparência algorítmica, proteção de dados e confiança pública. Como limitação deste estudo, há ausência de dados empíricos sobre o impacto da plataforma no comportamento de cidadãos e gestores mato-grossenses. Pesquisas futuras poderão investigar, por meio de *surveys* e análise de *logs* de acesso, em que medida a IA conversacional aumenta a participação social e contribui para a prevenção de irregularidades.

REFERÊNCIAS

BAROCAS, Solon; HARDT, Moritz; NARAYANAN, Arvind. **Fairness and machine learning:** limitations and opportunities. Cambridge: MIT Press, 2023. Disponível em: https://fairmlbook.org . Acesso em: 14 abr. 2026.

BENDER, Emily M. *et al*. On the dangers of stochastic parrots: can language models be too big? **Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency**, New York: ACM, 2021. Disponível em: https://dl.acm.org/doi/10.1145/3442188.3445922. Acesso em: 14 abr. 2026.

BORGES DE CARVALHO, Lucas. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de Direito Administrativo**, [*S. l.*], v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82959. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82959. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações (Lei de Acesso à Informação). **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm . Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Lei do Governo Digital. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRYNJOLFSSON, Erik; McAFEE, Andrew. **The second machine age:** work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies. New York: W. W. Norton, 2014. Disponível em: http://digamo.free.fr/brynmacafee2.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CITRON, Danielle Keats. Technological Due Process. **Washington University Law Review**, St. Louis, v. 85, n. 6, p. 1249–1313, 2008. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol85/iss6/2/. Acesso em: 13 abr. 2026.

COSTA, Rafael Rodrigues da. Tribunais de Contas e governo digital: uso de ferramentas tecnológicas visando à fiscalização da transparência pública e à propagação de atividades de controle. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 425-485. **Coleção Fórum IRB**, v. 5. ISBN 978-65-5518-596-6. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf . Acesso em 13 abr. 2026.

COGLIANESE, Cary; LEHR, David. Transparency and algorithmic governance. **Administrative Law Review**, v. 71, p. 1, 2019. U Penn Law School, Public Law Research Paper n. 18-38. Disponível em: https://ssrnºcom/abstract=3293008. Acesso em: 13 abr. 2026.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Administração pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1-24, 2020. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2020.v6i1.6388. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388. Acesso em: 14 abr. 2026.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, jul./set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300010. Acesso em: 14 abr. 2026.

EUROPEAN COMMISSION **High-level expert group on artificial intelligence**: a definition of AI. Brussels: European Commission, 2019. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines. Acesso em: 14 abr. 2026.

EUROPEAN UNION Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation). **Official Journal of the European Union**, Luxembourg, 4 maio 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FLORIDI, Luciano *et al*. AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. **Minds and Machines**, v.

28, p. 689-707, 2018. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30930541/. Acesso em: 13 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION **ISO/IEC 23894:2023**: artificial intelligence: guidance on risk management. Geneva: ISO, 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION **ISO/IEC 27001:2022**: information security, cybersecurity and privacy protectionº Geneva: ISO, 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION **ISO/IEC 27701:2019**: extension to ISO/IEC 27001 and ISO/IEC 27002 for privacy information management. Geneva: ISO, 2019.

INTOSAI. GUID 3910: **Central concepts for performance auditing**. Vienna: International Organization of Supreme Audit Institutions, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Guid-3910.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

KROLL, Joshua A. *et al*. Accountable algorithms. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 165, nº 3, p. 633-705, 2017. Disponível em: https://oar.princetonºedu/bitstream/88435/pr1r24q/1/AccountableAlgorithms.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

LOUREIRO, Maria Rita *et al*. **Democracia e controle da gestão pública no Brasil**: avanços e desafios na atuação da Controladoria Geral da União. Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Tradução. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002777341 Acesso em: 13 abr. 2026.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plataforma Radar**. Cuiabá: TCE/MT, [2025]. Disponível em: https://radar.tce.mt.gov.br/ e https://radardeprecos.tce.mt.gov.br/. Acesso em: 14 abr. 2026.

MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço teórico acerca da ferramenta auditoria operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107-161. **Coleção Fórum IRB**, v. 5. ISBN 978-65-5518-596-6. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf . Acesso em 13 abr. 2026.

MILLER, Tim. Explanation in artificial intelligence: insights from the social sciences. **Artificial Intelligence**, Amsterdam, v. 267, p. 1-38, 2019. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0004370218305988?via%3Dihub. Acesso em: 14 abr. 2026.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY. **Artificial intelligence risk management framework (AI RMF 1.0)**. Gaithersburg: NIST, 2023.

NEGASH, Solomonº Business Intelligence. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 13, n. 1, p. 177-195, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/220890856_Business_Intelligence . Acesso em:14 abr. 2026.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, Washington, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. Disponível em: https://www.democraziapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf. Acesso em: 12 abr. 2026.

OLCZEVKI, Ariane; REIS, Mohana. A internacionalização dos Tribunais de Contas e sua importância na efetivação das políticas públicas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 83-105. **Coleção Fórum IRB**, v. 5. ISBN 978-65-5518-596-6. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **How's life in the digital age? Opportunities and risks of the digital transformation for people's well-being**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264311800-en. Acesso em: 14 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Resolução 41/128 da Assembleia Geral. Nova York: ONU, 1986.

PASQUALE, Frank. **The black box society**: the secr*et al*gorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1457-1476, 2014. Disponível em: bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/630/1/td_1707.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**: uma abordagem moderna. 4. ed. Rio de Janeiro: GEN LTC, 2022.

SANTOS, Deusdete Junior; SOUZA, Kellcia Resende. A produção científica sobre governança pública no Brasil. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 24, n. 2, 2022. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/49120. Acesso em: 14 abr. 2026.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo:** risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**: Possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 103.

SUNSTEIN, Cass R. Algorithms, correctness, and bias. **Social Research**, v. 86, n. 2, p. 499-520, 2019. Published by Johns Hopkins University Press. Disponível em: https://eliassi.org/sunstein_2019_algs_correcting_biases.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

TASSAR, Augusto Ferreira; SILVA, Marcos Henrique Pereira da. **Governança digital e transparência pública no Brasil**: desafios, oportunidades e impactos da implementação de tecnologias na gestão pública. 2025. Monografia (Graduação), Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2025. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/8313. Acesso em: 14 abr. 2026.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do controle social. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 27, n. 3, p. 779-803, 2022. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/18326. Acesso em: 14 abr. 2026.

VILLANI, Cédric. **Donner uns sens à li'intelligence artificielle:** pour une stratégie nationale et européenne. Paris, 2018. Disponível em: https://www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2019-04/Rapport%20Villani%2C%20donner%20un%20sens%20%C3%A0%20l%27intelligence%20artificielle%2C%202018.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026

CAPACIDADE ESTATAL E COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO MODELO CHAP PARA O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS

STATE CAPACITY AND ORGANIZATIONAL COMPETENCE: CONTRIBUTIONS OF THE CHAP MODEL TO THE DESIGN AND IMPLEMENTATION OF EFFECTIVE PUBLIC POLICIES

Wilber Carlos dos Santos Coimbra[1]

Resumo: Este artigo analisa como o Modelo de Competência Organizacional CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito) pode contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal no desenho e na implementação de políticas públicas efetivas. Trata-se de pesquisa teórico-conceitual, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise conceitual sobre capacidade estatal, governança pública e competência organizacional. A análise demonstra que a efetividade das políticas públicas depende da integração entre capacidades analíticas, operacionais, comportamentais e finalísticas da ação estatal. Os resultados indicam que o modelo CHAP amplia a compreensão tradicional da capacidade estatal estruturando a atuação institucional orientada à produção de valor público. O estudo contribui para a literatura articulando competência organizacional, capacidade estatal e governança pública, propondo referencial analítico voltado ao desenho, à implementação e à indução da efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: capacidade estatal; competência organizacional; modelo CHAP; políticas públicas; governança pública.

Abstract: This paper analyzes how the CHAP Organizational Competence Model (Knowledge, Skills, Attitudes, and Purpose) can contribute to strengthening state capacity in the design and implementation of effective public policies. This is a theoretical-conceptual study with a qualitative approach, developed through bibliographic review and conceptual analysis of literature on state capacity, public governance, and organizational competence. The analysis demonstrates that the effectiveness of public policies depends on the integration of analytical, operational, behavioral, and teleological capacities of state action. The findings indicate that the CHAP model expands the traditional understanding of state capacity by structuring institutional action oriented toward the production of public value. The study contributes to

1 Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Doutor em Ciência Jurídica, realizou estágio de Pós-Doutorado em Direito, Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional e graduado em Direito.

the literature by articulating organizational competence, state capacity, and public governance, proposing an analytical framework aimed at the design, implementation, and induction of effective public policies.

Keywords: state capacity; organizational competence; CHAP model; public policies; public governance.

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das políticas públicas contemporâneas tem evidenciado que a efetividade da ação estatal depende de fatores que ultrapassam a mera formulação normativa de programas governamentais. A implementação de políticas públicas, especialmente em contextos federativos e institucionalmente complexos, exige capacidades organizacionais, técnicas e decisórias que permitam ao Estado transformar diretrizes formais em resultados concretos para a sociedade. Nesse cenário, o debate sobre capacidade estatal assume centralidade, uma vez que a qualidade das instituições públicas se configura como variável determinante para o sucesso ou o fracasso das políticas governamentais.

A literatura especializada tem apontado que muitos dos problemas enfrentados pelas políticas públicas não decorrem da ausência de objetivos ou da insuficiência normativa, mas da fragilidade das capacidades institucionais necessárias à sua execução. Essa fragilidade manifesta-se na fragmentação organizacional, na ausência de coordenação interinstitucional, na limitação de competências técnicas e na desconexão entre planejamento e resultados. Como consequência, observa-se a persistência de políticas públicas com baixa efetividade, reduzido impacto social e limitada capacidade de transformação da realidade social.

Nesse cenário, emerge a necessidade de modelos analíticos capazes de integrar competência organizacional, governança pública e orientação finalística da ação estatal. A discussão contemporânea sobre capacidade estatal tem avançado, enfatizando dimensões como capacidade administrativa, coordenação interinstitucional e profissionalização da burocracia. Entretanto, ainda se verifica lacuna teórica relacionada à incorporação explícita da dimensão teleológica da ação pública, compreendida como orientação institucional voltada à produção de valor público e à concretização dos fins constitucionais do Estado.

É nessa perspectiva que se insere o Modelo de Competência Organizacional CHAP, estruturado a partir das dimensões Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito. O modelo propõe a ampliação da abordagem tradicional de competências organizacionais, incorporando o propósito como elemento estruturante da ação institucional e articulando competência técnica, capacidade decisória e orientação finalística da atuação estatal. Essa integração permite assimilar a competência organizacional como capacidade operacional, bem como arquitetura institucional orientada à efetividade das políticas públicas.

Este artigo integra agenda de pesquisa em desenvolvimento, dá continuidade à validação teórica do modelo CHAP, amplia a sua aplicação para o campo da capacidade estatal e articula a sua utilização ao desenho e à implementação de políticas públicas efetivas. O estudo busca responder à seguinte questão de

pesquisa: em que medida o Modelo de Competência Organizacional CHAP pode contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal e para a efetividade das políticas públicas? O objetivo consiste em analisar como o Modelo de Competência Organizacional CHAP pode contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal no desenho e na implementação de políticas públicas efetivas. Como objetivos específicos, busca-se examinar os fundamentos teóricos da capacidade estatal, apresentar a estrutura epistemológica do modelo CHAP, discutir sua relação com a governança pública orientada a resultados e analisar as suas implicações para a efetividade das políticas públicas.

A relevância do estudo reside na proposição de um referencial analítico capaz de integrar capacidade estatal, competência organizacional e a promoção de resultados públicos, contribuindo para o avanço teórico da governança pública e para a melhoria da qualidade das decisões administrativas. Articulando competência institucional e finalidade pública, o modelo CHAP apresenta-se como contribuição teórica para a abrangência da efetividade das políticas públicas em contextos institucionais complexos.

O Modelo de Competência Organizacional CHAP vai além de uma proposição teórica, encontrando-se em processo de aplicação institucional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). O modelo foi institucionalizado pela Resolução nº 458/2025-TCE/RO, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento de Gestão Pública Digital e estabelece regras de transição de gestão, incorporando a lógica da competência organizacional orientada por propósito como diretriz de governança. Em complemento, a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) foi instituída pela Resolução nº 463/2026-TCE/RO, consolidando instrumento metodológico voltado ao planejamento baseado em dados e evidências, gestão orientada a resultados, governança pública estratégica com monitoramento, verificação e indução das ações institucionais, com foco em resultados e impactos sociais verificáveis, compreendidos a partir de correlação empírica plausível entre intervenção estatal e efeitos produzidos.

Articuladas, essas tecnologias organizacionais e gerenciais conformam um sistema integrado de governança pública estratégica, baseado em dados e evidências. Nesse arranjo, o Modelo CHAP fornece a direção teleológica (finalística) da atuação institucional, enquanto a M-RAIG estabelece a engenharia gerencial necessária à mensuração e à possibilidade de comprovação de potencial correlação plausível dos efeitos das ações públicas. Essa integração permite estruturar correlação lógica entre diagnóstico do problema, planejamento, execução, resultados e impactos sociais, fortalecendo a capacidade estatal e a efetividade das políticas públicas.

Metodologicamente, o estudo possui natureza teórico-conceitual, com base em revisão bibliográfica e análise da literatura sobre capacidade estatal, governança pública e competências organizacionais. Não se configura como pesquisa empírica, mas como investigação voltada à construção de referencial analítico.

O estudo reconhece a existência de déficit empírico quanto à aplicação sistemática do modelo CHAP e da matriz M-RAIG em diferentes contextos governamentais, indicando a necessidade de investigações futuras voltadas à análise de sua aplicabilidade e de seus impactos na efetividade das políticas públicas.

2 CAPACIDADE ESTATAL E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão sobre capacidade estatal ocupa posição central na literatura contemporânea de políticas públicas, especialmente em contextos marcados pela crescente complexidade institucional, ampliação das demandas sociais e necessidade de produção de resultados governamentais socialmente relevantes. A noção de capacidade estatal está associada à habilidade das instituições públicas de formular, implementar, coordenar e conduzir políticas públicas, transformando diretrizes normativas em resultados concretos para a sociedade.

Sob essa perspectiva, a capacidade estatal ultrapassa a existência formal de estruturas administrativas, envolvendo dimensões técnicas, organizacionais e decisórias que condicionam o desempenho governamental. Evans (1995) sustenta que o desempenho estatal depende da qualidade institucional e da capacidade burocrática de coordenação, destacando que Estados mais efetivos são aqueles capazes de combinar autonomia institucional com inserção social. De forma convergente, Fukuyama (2013) argumenta que a capacidade estatal está diretamente relacionada à qualidade da administração pública, à profissionalização da burocracia e à capacidade de implementação de políticas públicas.

A literatura brasileira também tem enfatizado a centralidade da capacidade estatal para a produção de resultados institucionais e impactos sociais. Gomide e Pires (2014) destacam que a capacidade estatal envolve dimensões administrativas, políticas e relacionais, ressaltando que a implementação de políticas públicas depende da articulação entre atores institucionais e da capacidade organizacional do Estado. Abrucio (2010), por sua vez, aponta que a efetividade das políticas públicas exige coordenação federativa, capacidade técnica e mecanismos de governança que integrem planejamento e execução.

Desse modo, a efetividade das políticas públicas encontra-se diretamente associada à qualidade das capacidades institucionais disponíveis. Políticas formalmente bem desenhadas podem apresentar baixo impacto social quando não há capacidade administrativa para sua execução. Assim, o desempenho estatal não decorre exclusivamente do desenho normativo, mas da capacidade do Estado de estruturar, executar e acompanhar suas intervenções de forma consistente, orientada por dados e evidências.

Importa destacar que, no contexto contemporâneo da governança pública, a compreensão da capacidade de entrega não se confunde com a avaliação de políticas públicas em sentido estrito. Enquanto a avaliação clássica exige aparato metodológico voltado à identificação de causalidade, com controle de variáveis e construção de contrafactuais, a atuação estatal cotidiana se desenvolve em ambientes de alta complexidade, nos quais a verificação dos resultados ocorre, predominantemente, por meio da identificação de correlações empíricas plausíveis entre intervenções realizadas e efeitos observados.

Nesse cenário, ganha relevância a construção de mecanismos institucionais capazes de estruturar o processo decisório e permitir a verificação dos resultados e impactos gerados pelas ações públicas, a partir de dados e evidências disponíveis.

Tal abordagem desloca o foco de uma lógica estritamente avaliativa para uma perspectiva de qualificação da ação estatal, na qual o planejamento, a execução e o acompanhamento das intervenções são organizados de forma racional e verificável.

A literatura sobre governança pública reforça essa compreensão, destacando que a atuação estatal deve ser orientada à produção de resultados públicos positivos. Moore (2013) sustenta que a legitimidade da ação governamental está associada à sua capacidade de produzir resultados de impacto social. Na mesma direção, Kliksberg (2000) argumenta que a gestão pública contemporânea deve ser orientada à geração de impactos sociais, superando modelos burocráticos centrados exclusivamente na conformidade procedimental.

No campo da administração pública, Bresser-Pereira (1998) destaca que a reforma gerencial do Estado introduziu a centralidade dos resultados e da eficiência administrativa, deslocando o foco do controle de procedimentos para o controle de desempenho. Essa transformação reforça a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais como condição para a produção de resultados e impactos sociais.

Apesar desses avanços, observa-se que a literatura ainda apresenta lacunas na integração entre capacidade estatal e competência organizacional. A maior parte dos estudos enfatiza estruturas administrativas e arranjos institucionais, mas dedica menor atenção às dimensões cognitivas, comportamentais e finalísticas da ação estatal, especialmente no que se refere à racionalidade decisória e à orientação teleológica das intervenções públicas.

Essa lacuna torna-se particularmente relevante quando se considera que a efetividade das políticas públicas depende de estruturas formais aliadas à capacidade das organizações públicas de alinhar conhecimento técnico, habilidades operacionais, postura institucional e finalidade pública. É nesse contexto que a competência organizacional passa a ser elemento estruturante da capacidade estatal.

2.1 ESTADO DA ARTE DO MODELO CHAP

O Modelo de Competência Organizacional CHAP vem sendo progressivamente desenvolvido como referencial teórico-analítico para o alinhamento da governança pública orientada por propósito e da efetividade da ação estatal. A sua construção teórica tem ocorrido por meio de estudos sucessivos que estruturam, validam e ampliam a aplicação do modelo no campo da administração pública e das políticas públicas.

O primeiro estudo dessa linha investigativa apresentou a competência teleológica como paradigma de gestão pública, propondo o modelo CHAP como arquitetura organizacional estruturada nas dimensões conhecimento, habilidade, atitude e propósito. Neste trabalho, a competência organizacional foi abarcada como capacidade institucional orientada à geração de resultados públicos, destacando-se o propósito como elemento estruturante da ação estatal e da governança pública (Coimbra, 2025a).

Em etapa subsequente, o modelo foi submetido à validação empírica, por meio da análise de evidências institucionais convergentes relacionadas à governança pública, à cultura organizacional e ao desempenho institucional. Os resultados indicaram que a presença articulada das dimensões do modelo contribui para o fortalecimento da atuação institucional e para a melhoria da efetividade das decisões administrativas, evidenciando a aplicabilidade do modelo no contexto da administração pública (Coimbra, 2025b).

Posteriormente, o modelo CHAP foi analisado sob a perspectiva da legitimidade constitucional do agir público, como instrumento de densificação normativa dos fins constitucionais do Estado. Nessa abordagem, a competência organizacional foi interpretada como elemento estruturante da efetividade constitucional, articulando governança pública, responsabilidade institucional e produção de benefícios coletivos (Coimbra, 2025c).

Mais recentemente, o modelo foi articulado à M-RAIG, consolidando uma arquitetura de governança orientada à concretização dos fins constitucionais. Essa integração permitiu avançar da dimensão teórico-normativa para a proposição de instrumento metodológico voltado ao planejamento baseado em dados e evidências, gestão pública orientada a resultados, governança pública estratégica, execução, monitoramento e indução de políticas públicas com foco em resultados e impactos sociais (Coimbra, 2026).

Nesse contexto evolutivo, o presente estudo amplia o escopo analítico da literatura ao relacionar o Modelo CHAP à capacidade estatal e à efetividade das políticas públicas. Estabelecendo essa articulação, o artigo contribui para a consolidação do modelo como referencial teórico aplicável ao desenho e à implementação de políticas públicas, fortalecendo a competência organizacional como elemento estruturante da capacidade estatal e da governança pública orientada a resultados.

3 COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL E AÇÃO ESTATAL

A noção de competência organizacional tem sido amplamente discutida na literatura de gestão e administração pública como elemento essencial para o desempenho institucional. Tradicionalmente, os modelos de competência foram estruturados a partir da tríade Conhecimento, Habilidade e Atitude, conhecida como modelo CHA, que enfatiza a combinação entre domínio técnico, capacidade operacional e postura comportamental no exercício das funções organizacionais.

No setor público, essa abordagem foi incorporada como instrumento de profissionalização da administração e de melhoria da qualidade das decisões institucionais. Fleury e Fleury (2004) definem competência como a mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes para a geração de resultados organizacionais. De forma semelhante, Le Boterf (2003) sustenta que a competência não se limita ao domínio técnico, mas envolve a capacidade de agir de forma responsável em contextos organizacionais complexos.

No entanto, a aplicação desses modelos ao contexto da administração pública revela limitações. A atuação estatal se orienta pela eficiência organizacional, como,

precipuamente, pela concretização de finalidades públicas, constitucionalmente definidas. Nesse diapasão, a competência organizacional no setor público exige a incorporação de uma dimensão finalística que vincule a ação administrativa à realização dos direitos fundamentais.

A literatura contemporânea de governança pública tem apontado a necessidade de superação de modelos de competência estritamente operacionais. Mintzberg (2009) destaca que as organizações públicas devem ser percebidas como sistemas orientados por propósito, nos quais a ação institucional é condicionada por valores e finalidades coletivas. Drucker (1993) também argumenta que o desempenho organizacional depende da clareza do propósito institucional e da capacidade de alinhar pessoas e processos à missão organizacional.

Essa perspectiva aproxima a discussão de competência organizacional da dimensão teleológica da ação pública. A atuação estatal, ao contrário das organizações privadas, é orientada por finalidades constitucionalmente definidas, relacionadas à promoção do bem comum, à redução das desigualdades sociais e à garantia dos direitos fundamentais. Assim, a competência organizacional no setor público deve incorporar a orientação finalística do Estado como elemento estruturante da ação institucional.

Desse modo, essa compreensão encontra fundamento na tradição filosófica teleológica, que associa a ação humana à realização de fins. Aristóteles (1991) sustenta que toda ação se orienta a um fim, sendo a finalidade elemento estruturante da racionalidade prática. Na contemporaneidade, Ricoeur (1991) reforça que a ação institucional adquire sentido quando orientada por finalidades compartilhadas. Frankl (2008), por sua vez, destaca que o propósito constitui elemento central da ação humana, conferindo direção e significado às decisões.

Incorporando essa dimensão, entende-se a competência organizacional como arquitetura institucional orientada à realização de fins públicos. Não se trata apenas de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes, mas de alinhar a atuação institucional à finalidade constitucional do Estado. Essa ampliação conceitual prepara o terreno para a formulação do Modelo de Competência Organizacional CHAP, que integra a dimensão do propósito à estrutura tradicional de competências.

4 O MODELO CHAP COMO ARQUITETURA DE CAPACIDADE ESTATAL

A ampliação do debate sobre capacidade estatal e competência organizacional conduz à necessidade de modelos analíticos capazes de integrar dimensões técnicas, organizacionais e finalísticas da ação pública. Nesse contexto, o Modelo de Competência Organizacional CHAP apresenta-se como referencial teórico estruturado para entender a capacidade institucional do Estado, a partir da articulação entre competência organizacional e orientação teleológica da ação administrativa.

O modelo CHAP parte da ampliação da estrutura tradicional de competências organizacionais, incorporando o propósito como elemento estruturante da ação institucional. Enquanto o modelo CHA (Conhecimento, Habilidade e Atitude) enfatiza

dimensões técnicas e comportamentais, o CHAP integra a orientação finalística como eixo organizador da atuação estatal, vinculando a competência institucional à produção de valor público e à concretização dos fins constitucionais do Estado.

A dimensão do conhecimento refere-se ao domínio técnico e à base cognitiva necessária à formulação e à implementação de políticas públicas. No contexto da capacidade estatal, o conhecimento institucional envolve o entendimento de problemas públicos, da dor social/gargalo institucional, a análise de evidências e o uso de dados para fundamentar, de forma racional e objetiva, decisões administrativas. Essa dimensão está associada à racionalidade técnica da ação estatal e à capacidade de produzir diagnósticos qualificados.

A dimensão da habilidade corresponde à capacidade operacional de execução das políticas públicas. Trata-se da aptidão institucional para transformar planejamento em ação, coordenar atores, mobilizar recursos e implementar programas governamentais. No âmbito da capacidade estatal, a habilidade expressa a competência organizacional para operacionalizar decisões e garantir a continuidade das políticas públicas.

A dimensão da atitude refere-se à postura institucional orientada à responsabilidade pública, à integridade administrativa e ao compromisso com resultados. Essa dimensão está associada à cultura organizacional e à disposição institucional para a ação coordenada. A atitude institucional contribui para o alinhamento entre decisões administrativas e objetivos governamentais, fortalecendo a coesão organizacional.

A dimensão do propósito constitui o elemento estruturante do modelo CHAP. O propósito corresponde à orientação teleológica da ação estatal, vinculando a atuação institucional à realização dos fins constitucionais. Essa dimensão confere direção estratégica à ação administrativa, permitindo que o conhecimento, a habilidade e a atitude sejam mobilizados em função de resultados socialmente relevantes.

A incorporação do propósito à estrutura de competências organizacionais permite depreender a capacidade estatal como arquitetura institucional orientada ao desempenho efetivo das políticas públicas. Assim, o modelo CHAP vai além de descrever competências individuais, pois propõe uma estrutura organizacional voltada à produção de resultados públicos. Propõe-se a competência institucional como capacidade de alinhar conhecimento técnico, execução administrativa, postura organizacional e finalidade pública.

Sob essa perspectiva, interpreta-se a capacidade estatal como expressão da competência organizacional institucionalizada. A atuação do Estado torna-se mais efetiva quando as suas organizações são capazes de integrar conhecimento técnico, capacidade operacional, responsabilidade institucional e orientação finalística. O modelo CHAP, articulando essas dimensões, oferece referencial analítico para induzir a efetividade das políticas públicas como resultado da competência institucional.

Essa abordagem permite superar a ideia tradicional da capacidade estatal centrada exclusivamente em estruturas burocráticas. A efetividade das políticas públicas depende de arranjos institucionais formais, como também, essencialmente, da competência organizacional das instituições públicas. Assim, o modelo CHAP

contribui para ampliar a literatura de capacidade estatal, incorporando dimensões cognitivas, comportamentais e teleológicas da ação pública.

Estruturando a capacidade estatal como competência organizacional orientada por propósito, o modelo CHAP oferece base teórica para o desenho e a implementação de políticas públicas efetivas. A integração entre conhecimento, habilidade, atitude e propósito permite alinhar planejamento, execução e indução de políticas públicas, fortalecendo a governança pública e ampliando a capacidade institucional do Estado.

5 CONTRIBUIÇÕES DO MODELO CHAP PARA O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão contemporânea da capacidade estatal e da competência organizacional exige a superação de abordagens meramente descritivas ou intuitivas, demandando a adoção de referenciais metodológicos capazes de estruturar o pensar e o agir público com base em dados, evidências, racionalidade e finalidade constitucional. Nesse contexto, o Modelo de Competência Organizacional CHAP e a M-RAIG configuram-se como caminhos metodologicamente consistentes e operacionalmente viáveis para qualificar o desenho e a implementação de políticas públicas.

O ponto de partida dessa abordagem reside na necessidade de submeter a formulação das políticas públicas a um prévio escrutínio da capacidade estatal e da competência organizacional disponíveis. A ausência dessa análise tende a produzir iniciativas descoladas da realidade institucional e social. É nesse momento que o Modelo CHAP atua como tecnologia de orientação teleológica, operando como um constrangimento epistemológico positivo ao processo decisório.

Esse constrangimento não representa limitação, mas mecanismo de qualificação cognitiva da decisão pública, exigindo que toda intervenção estatal seja precedida por análise estruturada de seus elementos constitutivos: conhecimento, habilidade, atitude e propósito. O eixo Conhecimento impõe o domínio técnico e a compreensão qualificada do problema público; a Habilidade orienta a aplicação de métodos adequados; a Atitude conforma a postura institucional responsável e cooperativa; e o Propósito assegura o alinhamento da ação estatal aos fins constitucionais.

A partir dessa filtragem, o desenho da política pública supera um exercício abstrato e passa a constituir uma construção racional, sistêmica e coerente com a capacidade instalada do Estado, orientada à produção de valor público. Nesse sentido, o CHAP estrutura o pensar, organiza o agir, propõe as bases para uma implementação consistente e orienta a ação estatal

Complementarmente, a M-RAIG atua como microtecnologia de natureza operacional e probatória, viabilizando a verificabilidade das intervenções estatais ao longo de todo o seu ciclo. Por meio dela, torna-se possível estabelecer a correlação entre diagnóstico, planejamento, execução, resultados e impactos gerados, assegurando atributos como sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade.

A M-RAIG transforma a ação estatal em objeto observável e monitorável, permitindo verificar, com base em evidências empíricas, a contribuição das intervenções para a produção de resultados institucionais e impactos sociais. Essa abordagem afasta a centralidade de percepções subjetivas e reforça a lógica de decisão baseada em evidências.

Dessa forma, a integração entre CHAP e M-RAIG conforma um ecossistema metodológico de governança pública, no qual o primeiro estabelece direção, racionalidade e finalidade teleológica, enquanto o segundo assegura operacionalidade, controle e verificabilidade dos resultados. Essa articulação contribui para o fortalecimento da capacidade estatal e para o desenvolvimento da competência organizacional, promovendo aprendizagem institucional contínua e retroalimentação estratégica.

Em síntese, o CHAP e a M-RAIG, além de apoiarem o desenho e a implementação de políticas públicas, redefinem o modo de pensar e executar a ação estatal, deslocando-a de um campo marcado por incertezas e subjetividades para um ambiente de racionalidade estruturada, evidência empírica e compromisso com os fins constitucionais.

6 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como pesquisa teórico-conceitual, de abordagem qualitativa, voltada à análise da relação entre capacidade estatal, competência organizacional e efetividade das políticas públicas. A investigação adota estratégia metodológica dedutiva, partindo da literatura sobre capacidade estatal e governança pública para a construção analítica do Modelo de Competência Organizacional CHAP como referencial explicativo da ação estatal. A abordagem qualitativa fundamenta-se na interpretação de conceitos e na análise teórica de categorias analíticas, buscando analisar relações entre fenômenos institucionais e estruturas conceituais (Denzin; Lincoln, 2006; Creswell, 2014).

O procedimento metodológico baseou-se em revisão bibliográfica de caráter analítico, com análise de obras nacionais e internacionais relacionadas à capacidade estatal, à governança pública, à competência organizacional e à efetividade das políticas públicas. A revisão incluiu literatura clássica e contemporânea, com ênfase em autores que discutem capacidade institucional e orientação finalística da ação administrativa. A revisão bibliográfica constitui técnica apropriada para o desenvolvimento de investigações teóricas e para a construção de referenciais analíticos no campo das ciências sociais aplicadas (Gil, 2019; Lakatos; Marconi, 2021).

Além da revisão bibliográfica, foi realizada análise conceitual do Modelo CHAP, examinando a sua estrutura epistemológica e as suas implicações para a governança pública. A análise conceitual consiste em procedimento interpretativo voltado à concepção de categorias teóricas e de suas relações, permitindo a construção de modelos explicativos aplicáveis à realidade institucional (Sartori, 1970; Minayo, 2014). Sob essa ótica, buscou-se identificar como a integração entre

conhecimento, habilidade, atitude e propósito pode contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal e para a o desempenho efetivo das políticas públicas.

A estratégia analítica consistiu na articulação entre três eixos teóricos: capacidade estatal, competência organizacional e orientação teleológica da ação pública. A partir dessa articulação, construiu-se interpretação teórica do modelo CHAP como arquitetura organizacional voltada à produção de resultados públicos. Esse tipo de construção analítica é compatível com estudos de natureza teórico-conceitual, que buscam integrar diferentes correntes teóricas em um referencial interpretativo unificado (Demo, 2000; Severino, 2017). O procedimento adotado permitiu analisar o modelo como instrumento conceitual aplicável ao desenho e à implementação de políticas públicas.

Por se tratar de pesquisa teórica, o estudo não envolve coleta de dados empíricos, concentrando-se na construção analítica do modelo e em suas implicações para a governança pública. Ainda assim, o referencial desenvolvido permite futuras aplicações empíricas em contextos institucionais específicos, especialmente na análise de políticas públicas e na análise da capacidade estatal. Essa delimitação é compatível com estudos exploratórios e conceituais voltados à construção de agendas de pesquisa e ao desenvolvimento de modelos analíticos (Creswell, 2014; Yin, 2015).

6.1 DELIMITAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E RECONHECIMENTO DO DÉFICIT EMPÍRICO

Conforme já definido, este estudo possui natureza teórico-conceitual e normativa, orientado à construção de referencial analítico para a análise da relação entre capacidade estatal, competência organizacional e indução à efetividade das políticas públicas. A investigação fundamenta-se em revisão bibliográfica, análise conceitual e articulação teórica entre literatura sobre governança pública, capacidade estatal e o Modelo de Competência Organizacional CHAP, não se configurando como pesquisa empírica aplicada.

Essa delimitação epistemológica é intencional e decorre do estágio de desenvolvimento teórico do modelo analisado. O artigo insere-se em agenda de pesquisa em construção, cujo objetivo consiste em estruturar bases conceituais e analíticas capazes de sustentar investigações empíricas subsequentes. Nessa direção, a presente investigação prioriza a consistência teórica, a coerência conceitual e a articulação entre categorias analíticas, buscando contribuir para o avanço da literatura sobre governança pública orientada à efetividade das políticas públicas.

Embora o modelo CHAP já tenha sido objeto de estudos com evidências empíricas em contexto institucional específico, o presente artigo não tem como propósito realizar nova validação empírica, mas ampliar o escopo analítico da abordagem, relacionando-a ao debate sobre capacidade estatal e desenho de políticas públicas. Assim, o estudo reconhece a existência de déficit empírico no que se refere à aplicação sistemática do modelo em diferentes contextos

governamentais, indicando a necessidade de investigações futuras voltadas à análise de sua aplicabilidade e de seus impactos na indução da efetividade das políticas públicas.

Tal delimitação não constitui limitação metodológica, mas opção epistemológica compatível com o objetivo do trabalho, que consiste em propor referencial analítico capaz de integrar competência organizacional, capacidade estatal e gestão pública orientada a resultados. Dessa forma, o artigo contribui para a construção de agenda investigativa voltada à análise empírica do modelo CHAP, abrindo caminho para estudos aplicados que possam examinar a sua implementação em diferentes níveis e setores da administração pública.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A compreensão do Modelo de Competência Organizacional CHAP e da M-RAIG exige o reconhecimento de sua função estruturante no redesenho da racionalidade administrativa no âmbito do agir estatal. Essas tecnologias não se configuram como instrumentos acessórios de gestão, tampouco como mecanismos de avaliação de políticas públicas em sentido estrito, mas como arquitetura de racionalidade decisória voltada à qualificação da ação pública e à produção de resultados e impactos sociais.

Sob o ponto de vista metodológico, a avaliação de políticas públicas, em sua acepção clássica, pressupõe o isolamento de variáveis, a construção de contrafactuais e o controle de interferências externas, de modo a permitir inferências causais fortes. A M-RAIG, por sua natureza e arquitetura epistemológica, não foi inserida nesse campo analítico. Sua finalidade consiste na verificação da sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade dos resultados e impactos gerados a partir de intervenções estatais específicas, sejam elas decorrentes da atuação do controle externo ou da execução operacional por parte dos gestores públicos.

Nesse contexto, a M-RAIG opera com base na noção de correlação empírica plausível, buscando identificar, a partir de dados e evidências rastreáveis, se determinada intervenção contribuiu para a produção de resultados institucionais e impactos sociais. Não se trata de estabelecer relações de causalidade isolada, mas de demonstrar, de forma tecnicamente fundamentada, a contribuição plausível da ação estatal no cenário analisado.

Dessa forma, o Modelo CHAP e a M-RAIG atuam como tecnologias organizacionais e gerenciais que induzem, de forma empírica e plausível, a efetividade das políticas públicas. Estruturando o planejamento baseado em dados e evidências, a execução orientada a resultados e a verificação contínua de impactos contribuem para qualificar a capacidade estatal e fortalecer a governança pública.

Diante disso, o ponto central reside na superação de práticas decisórias marcadas por subjetividades, achismos e voluntarismos institucionais, historicamente presentes na Administração Pública. A atuação estatal exige decisões fundamentadas em conhecimento técnico, evidências empíricas e critérios de racionalidade demonstrável.

O Modelo CHAP atua como vetor de qualificação da decisão pública, estruturando a ação institucional a partir das dimensões conhecimento, habilidade, atitude e propósito. Complementarmente, a M-RAIG permite a verificação empírica dos resultados e impactos gerados, organizando o nexo lógico entre intervenção estatal e efeitos observáveis na realidade social.

Essa racionalidade estruturada se materializa em um ciclo lógico de intervenção pública que compreende: a identificação de problemas públicos ou gargalos institucionais; o planejamento baseado em dados e evidências; a execução estruturada das ações; o monitoramento por indicadores verificáveis; e a verificação dos resultados e impactos gerados. Tal lógica contribui para reduzir a incidência de decisões baseadas em percepções subjetivas, substituindo-as por práticas orientadas por evidências.

Além de orientar a produção de valor público, essa abordagem cria condições para o desenvolvimento da aprendizagem organizacional. A M-RAIG, exigindo o registro sistemático, organizado e rastreável das ações institucionais, contribui para a formação de repositórios de conhecimento, possibilitando a replicação de boas práticas, a correção de desvios e o aprimoramento contínuo da capacidade estatal.

Outro aspecto importante consiste no viés dialógico dessa arquitetura no âmbito do controle externo. A articulação entre CHAP e M-RAIG favorece uma relação institucional baseada na cooperação entre auditor e gestor, na qual o controle se afasta de perspectivas estritamente sancionatórias e passa a atuar como indutor de melhoria da gestão pública. Nesse ambiente, o auditor contribui com *expertise* normativa e metodológica, enquanto o gestor aporta conhecimento empírico e operacional, configurando uma interação orientada à produção de resultados e impactos sociais.

Dessa forma, o Modelo CHAP e a M-RAIG contribuem para qualificar a gestão pública, bem como reconfiguram a racionalidade do agir estatal, substituindo práticas baseadas em improvisação por abordagens estruturadas, orientadas por evidências e comprometidas com o bem social.

7.1 CHAP COMO EXPRESSÃO DA CAPACIDADE ESTATAL

A análise desenvolvida demonstrou que a capacidade estatal vai além de um atributo estrutural das instituições públicas, associado a recursos administrativos, normativos ou organizacionais. Revela-se como expressão dinâmica da competência organizacional, resultante da integração entre dimensões cognitivas, operacionais, comportamentais e finalísticas da ação estatal.

Nesse contexto, o Modelo de Competência Organizacional CHAP permite compreender a capacidade estatal como arquitetura organizacional estruturada, na qual o desempenho institucional decorre da articulação entre conhecimento, habilidade, atitude e propósito. Essa abordagem amplia a compreensão tradicional da capacidade estatal incorporando elementos que qualificam o processo decisório e execução das políticas públicas.

A dimensão do conhecimento relaciona-se à capacidade analítica do Estado,

envolvendo a produção, a interpretação e a utilização de dados e evidências para a compreensão qualificada dos problemas públicos. Trata-se de elemento essencial para a superação de decisões baseadas em percepções fragmentadas ou intuições não fundamentadas, contribuindo para a construção de diagnósticos mais precisos e consistentes.

A dimensão da habilidade refere-se à capacidade operacional de transformar decisões em ações estruturadas, envolvendo a aplicação de métodos, instrumentos e técnicas adequadas à execução das políticas públicas. Essa dimensão evidencia que a capacidade estatal não se esgota na formulação de diretrizes, mas depende da competência institucional para implementá-las de forma eficiente e coordenada.

A dimensão da atitude expressa o compromisso institucional com a responsabilidade pública, a integridade administrativa e a cooperação entre atores. Essa dimensão comportamental desempenha papel importante na redução de assimetrias informacionais, na mitigação de práticas voluntaristas e na promoção de uma cultura organizacional orientada a resultados.

Por sua vez, a dimensão do propósito constitui o elemento distintivo do modelo, incorporando a orientação teleológica da ação estatal. Vinculando a atuação institucional aos fins constitucionais, o propósito confere sentido, direção e legitimidade à ação pública, assegurando que as decisões administrativas estejam alinhadas ao interesse público.

A integração dessas dimensões permite compreender o CHAP como tecnologia organizacional capaz de estruturar o agir estatal de forma racional, sistemática e orientada a resultados. Portanto, o modelo descreve competências institucionais, bem como estabelece parâmetros de qualificação da capacidade estatal, contribuindo para a organização do processo decisório e para a melhoria da execução das políticas públicas.

Dessa forma, o CHAP se apresenta como expressão estruturada da capacidade estatal, articulando competência organizacional e finalidade pública, e oferecendo referencial analítico para a compreensão e o aprimoramento da ação estatal em contextos complexos e orientados à produção de resultados e impactos sociais.

7.2 M-RAIG COMO TECNOLOGIA DE VERIFICABILIDADE

A consolidação da capacidade estatal, compreendida como expressão da competência organizacional, exige a estruturação do processo decisório e a possibilidade de verificar, de forma objetiva e fundamentada, os resultados e impactos decorrentes das intervenções estatais. É nesse contexto que a M-RAIG se apresenta como tecnologia de verificabilidade da ação pública.

A M-RAIG configura-se como microtecnologia de natureza operacional e probatória, voltada à organização lógica das intervenções estatais, a partir da articulação entre diagnóstico, planejamento, execução, resultados e impactos gerados. Sua finalidade não reside na avaliação de políticas públicas em sentido estrito, mas na verificação da contribuição das ações estatais específicas para a produção de resultados institucionais e impactos sociais.

Sob essa perspectiva, a M-RAIG opera com base na noção de correlação empírica plausível, buscando identificar, por meio de dados e evidências rastreáveis, se determinada intervenção contribuiu para a ocorrência de resultados observáveis. Não se trata de estabelecer relações causais isoladas, como exigido nos modelos clássicos de avaliação de políticas públicas, mas de demonstrar, de forma tecnicamente fundamentada, a contribuição plausível da ação estatal no contexto analisado.

Essa abordagem permite conferir atributos fundamentais à ação pública, como sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade. A sindicabilidade refere-se à possibilidade de controle e verificação das decisões e ações; a rastreabilidade assegura o registro sistemático do percurso da intervenção; e a mensurabilidade permite quantificar e qualificar os resultados e impactos gerados. Esses elementos contribuem para reduzir assimetrias informacionais, subjetividades e práticas baseadas em percepções não fundamentadas.

Além disso, a M-RAIG promove a transformação da intervenção estatal em objeto observável e monitorável, estruturando a ação pública a partir de evidências empíricas. Organizando a relação entre problema público, ação implementada e efeitos produzidos, a matriz possibilita a verificação contínua dos resultados, favorecendo a tomada de decisão informada e o aprimoramento das estratégias institucionais.

A utilização da M-RAIG também favorece a construção de ambientes institucionais orientados à aprendizagem organizacional. Exigindo o registro estruturado das etapas da intervenção, a matriz contribui para a formação de repositórios de conhecimento, permitindo a identificação de boas práticas, a correção de desvios e a melhoria contínua da capacidade estatal.

Dessa forma, a M-RAIG se insere no campo da governança pública estratégica como tecnologia voltada à verificação dos resultados e impactos gerados por intervenções específicas. Sua contribuição reside na qualificação da ação estatal, possibilitando a demonstração empiricamente sustentada da contribuição das iniciativas para a gestão pública.

Quando articulada ao Modelo CHAP, a M-RAIG amplia a capacidade operacional da abordagem, permitindo que a competência organizacional estruturada seja acompanhada de mecanismos de verificabilidade, reforçando a racionalidade da ação estatal e contribuindo para a indução de resultados e impactos socialmente relevantes.

7.3 RACIONALIDADE DECISÓRIA E APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL

A integração entre o Modelo de Competência Organizacional CHAP e a M-RAIG promove o redesenho da racionalidade decisória no âmbito da Administração Pública, deslocando o processo de tomada de decisão de um campo historicamente marcado por subjetividades, assimetrias informacionais e voluntarismos institucionais para um ambiente estruturado por dados, evidências e finalidade pública.

Essa racionalidade decisória estruturada funda-se na articulação entre competência organizacional e verificabilidade das ações estatais. O CHAP atua na qualificação do processo decisório, exigindo que as decisões públicas sejam fundamentadas em conhecimento técnico, capacidade operacional, postura institucional responsável e alinhamento teleológico aos fins constitucionais. Por sua vez, a M-RAIG complementa esse processo, possibilitando a verificação empírica dos resultados e impactos decorrentes das intervenções e conferindo concretude e rastreabilidade às decisões adotadas.

Nesse contexto, a decisão pública deixa de ser compreendida como ato isolado e passa a ser entendida como processo estruturado, contínuo e verificável, no qual cada etapa, diagnóstico, planejamento, execução e verificação de resultados se encontram articulados, de forma lógica e orientada, a resultados sociais. Essa abordagem reduz significativamente a incidência de decisões baseadas em percepções subjetivas ou em referências não sistematizadas, substituindo-as por práticas fundamentadas em evidências.

Além disso, essa racionalidade decisória estruturada fortalece o papel do controle externo como indutor de melhoria da gestão pública. Afastando-se de perspectivas estritamente sancionatórias, o controle passa a atuar como elemento articulador de processos de qualificação institucional, promovendo a adoção de práticas orientadas à evidência, à transparência e à *accountability*. Nesse ambiente, estabelece-se relação mais cooperativa entre auditor e gestor, baseada na complementaridade de competências e na convergência de objetivos voltados à melhoria dos resultados públicos.

A articulação entre racionalidade decisória e controle institucional também cria condições favoráveis ao desenvolvimento da aprendizagem organizacional. A exigência de registro sistemático das intervenções, promovida pela M-RAIG, possibilita a construção de bases de conhecimento institucional que permitem identificar padrões de atuação, replicar boas práticas e corrigir desvios de forma tempestiva. Esse processo contribui para a evolução contínua da capacidade estatal, transformando experiências institucionais em conhecimento estruturado.

A aprendizagem organizacional, nesse contexto, deixa de ser processo difuso e passa a ser estruturada por mecanismos formais de registro, análise e retroalimentação. A interação entre CHAP e M-RAIG favorece a construção de ciclos contínuos de aprimoramento, nos quais as decisões são permanentemente revisadas à luz dos resultados e impactos observados, promovendo maior consistência na atuação estatal.

Dessa forma, a racionalidade decisória estruturada, articulada à aprendizagem organizacional, constitui elemento central para o fortalecimento da capacidade estatal. Integrando competência organizacional, verificabilidade das ações e retroalimentação contínua, o modelo contribui para a consolidação de uma governança pública, a melhoria dos resultados institucionais e a indução de impactos sociais mais consistentes.

7.4 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E EPISTEMOLÓGICA DO CHAP E DA M-RAIG

A adequada compreensão do Modelo de Competência Organizacional CHAP e da M-RAIG exige o reconhecimento de sua função estruturante no redesenho da racionalidade administrativa, no âmbito do agir estatal. Diante disso, impõe-se registrar, sob o rigor metodológico que orienta o presente estudo, que a atribuição a essas tecnologias da função de avaliação de políticas públicas, em sentido estrito, configura equívoco interpretativo relevante, sob múltiplos planos.

Sob o plano ontológico, essas tecnologias foram concebidas como dispositivos organizacionais e gerenciais voltados à estruturação da ação estatal, à racionalização da tomada de decisão e à indução de maior impacto institucional e social, a partir de intervenções específicas, planejadas e monitoradas com base em dados e evidências.

No plano epistemológico, o CHAP e a M-RAIG operam no âmbito da correlação empírica plausível, buscando demonstrar, com base em evidências rastreáveis, que determinada intervenção estatal contribuiu para a produção de resultados e impactos observáveis.

Sob o plano conceitual, sua contribuição reside na capacidade de estruturar o agir estatal a partir de diagnóstico qualificado, planejamento baseado em evidências, execução estruturada e monitoramento orientado a resultados e impactos.

No plano metodológico, o CHAP e a M-RAIG situam-se no campo da governança pública estratégica, organizando a ação estatal, reduzindo assimetrias informacionais, subjetividades e voluntarismos, e permitindo a verificação empiricamente sustentada dos resultados e impactos decorrentes de intervenções específicas.

Dessa forma, a formulação tecnicamente adequada consiste em reconhecer que o CHAP e a M-RAIG não avaliam políticas públicas, mas induzem à sua efetividade, por meio de estratégias estruturadas, baseadas em dados e evidências, incidentes sobre ações estatais delimitadas e passíveis de acompanhamento ao longo de todo o seu ciclo.

Essa distinção não possui natureza meramente semântica, mas constitui elemento central para a integridade científica do trabalho. Ao se reconhecer a função dessas tecnologias como instrumentos de indução da efetividade da ação estatal, e não de avaliação de políticas públicas em sentido estrito, preserva-se a precisão conceitual e fortalece-se o enquadramento epistemológico do modelo no campo da governança pública.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar como o Modelo de Competência Organizacional CHAP pode contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal no desenho e na implementação de políticas públicas efetivas. A análise desenvolvida evidenciou que a efetividade da ação estatal depende da integração

entre competência organizacional e orientação finalística, articulando dimensões cognitivas, operacionais, comportamentais e teleológicas.

A literatura sobre capacidade estatal demonstra que a qualidade das instituições públicas constitui fator determinante para o desempenho governamental. Entretanto, os modelos tradicionais tendem a enfatizar estruturas administrativas e recursos institucionais, dedicando menor atenção às dimensões que qualificam o processo decisório e a execução das políticas públicas. Nesse contexto, o Modelo CHAP amplia a compreensão da capacidade estatal ao integrar conhecimento, habilidade, atitude e propósito como dimensões estruturantes da competência organizacional.

Os resultados indicam que o modelo contribui para o desenho e a implementação de políticas públicas ao favorecer diagnósticos baseados em evidências, planejamento orientado por propósito e coordenação institucional. A incorporação da dimensão do propósito permite alinhar a ação estatal aos fins constitucionais, conferindo sentido, direção e legitimidade à atuação pública.

Destaca-se, ainda, que o modelo analisado ultrapassa o plano teórico, encontrando-se em processo de aplicação institucional no âmbito do TCE/RO, no qual foi institucionalizado como referencial de gestão e governança pública orientadas a resultados. Essa aplicação reforça a pertinência analítica do modelo e evidencia seu potencial para o fortalecimento da capacidade estatal.

A articulação entre o Modelo CHAP e a M-RAIG amplia a capacidade operacional da abordagem proposta. Enquanto o CHAP estrutura a competência organizacional e orienta a racionalidade da ação estatal, a M-RAIG possibilita a organização lógica das intervenções públicas, assegurando sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade dos resultados e impactos gerados. Essa integração contribui para a construção de políticas públicas orientadas por dados e evidências, fortalecendo a governança pública baseada em resultados.

Importa destacar que essa abordagem não se confunde com modelos clássicos de avaliação de políticas públicas. A articulação entre CHAP e M-RAIG orienta-se à verificação da contribuição plausível das intervenções estatais para a produção de resultados e impactos sociais, evitando sobreposição conceitual e preservando o rigor metodológico do campo da avaliação.

Como limitação, ressalta-se o caráter teórico do estudo, que não envolve aplicação empírica sistematizada do modelo em contextos institucionais específicos. Nesse sentido, pesquisas futuras poderão avançar na análise empírica da aplicação do modelo CHAP, especialmente na investigação de sua capacidade de induzir resultados e impactos em diferentes contextos de políticas públicas.

Conclui-se que o Modelo de Competência Organizacional CHAP constitui referencial analítico capaz de contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal, para a melhoria da governança pública e para a indução da efetividade das políticas públicas. Quando articulado à M-RAIG, o modelo amplia sua aplicabilidade prática, permitindo estruturar intervenções públicas orientadas à produção de valor público e à verificação de resultados e impactos sociais relevantes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 5, p. 1223-1256, set./out. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HT WjV7BPjYL7mcGg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 11 abr. 2026.

ARISTÓTELES. Ética a **Nicômaco**. Tradução de Antonio de Castro Caeiro. São Paulo: Atlas, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

COIMBRA, W. C. dos S. A Constituição como projeto de país: o modelo de competência CHAP e a matriz de resultados e avaliação de impactos gerados como instrumentos de concretização dos fins constitucionais. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 3, e235216, p. 1- 29, 2026. Disponível em: https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/a rticle/view/5216/27077. Acesso em: 6 abr. 2026.

COIMBRA, W. C. dos S. Competência teleológica como paradigma de gestão: o modelo CHAP no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 18, n. 10, p. 1-24, 2025a. Disponível em: https://ojs.revista contribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/21815/12475. Acesso em: 6 abr. 2026.

COIMBRA, W. C. dos S. Legitimidade constitucional do agir público em chave teleológica: o modelo CHAP como instrumento de densificação normativa. **Revista DCS**, Cajamarca, Peru, v. 23, n. 87, p. 1-23, 2025b. Disponível em: https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/articl e/view/4569/3560. Acesso em: 6 abr. 2026.

COIMBRA, W. C. dos S. Validação empírica da competência teleológica na governança pública: evidências convergentes para o modelo CHAP. **Revista (REGEO)**, São José dos Pinhais, v. 17, n. 1, p. 1-26, 2025c. Disponível em: https://revistageo.com.br/revgeo/article/vi ew/1349/991. Acesso em: 6 abr. 2026.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DRUCKER, P. F. **Administração de organizações sem fins lucrativos**: princípios e práticas. São Paulo: Pioneira, 1993.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FRANKL, V. E. **Em busca de sentido**: um psicólogo no campo de concentração. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

FUKUYAMA, F. O que é governança? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1451-1476, nov./dez. 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

KLIKSBERG, B. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LE BOTERF, G. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINTZBERG, H. **Managing**. San Francisco: Berrett-Koehler, 2009.

MOORE, M. H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Brasília: ENAP, 2013.

RICOEUR, P. **O si-mesmo como outro**. Campinas: Papirus, 1991.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, [*S. l.*], v. 64, n. 4, p. 1033-1053, Dec. 1970. Disponível em: https://www.la.utexas.e du/users/chenry/core/Course%20Materials/Sartori/0.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Esta Revista foi composta com a tipografia Arial, impresso em papel Off-set Alta alvura, gramatura 75, em maio de 2026. Produzido pelo Instituto Rui Barbosa.

Instituto
Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Edifício ION. SGAN 601, Bloco H, Sala 50/71, Térreo - Asa Norte, Brasília - DF. CEP: 70.830-018
Subsede: Edfício Cons. Joaquim Batista Neves, 495, Plataforma 05, Avenida 4. Centro Administrativo da Bahia - CEP: 41.745-002 - CAB. Salvador/BA.
www.irbcontas.org.br