

MULHERES NO CONTROLE

E a Agenda 2030 no Tribunal
de Contas do Estado do Acre



FORUM

MULHERES NO CONTROLE E A AGENDA 2030

Tribunal de Contas do Estado do Acre

DULCINÉA BENÍCIO DE ARAÚJO BARBOSA
NALUH MARIA LIMA GOUVEIA
WAGNER SILVA DE SÊNA
MARISOL DE PAULA REIS BRANDT
FRANCISCO RAIMUNDO ALVES NETO
Organizadores

Prefácio
Patrícia de Amorim Rêgo

MULHERES NO CONTROLE E A AGENDA 2030

Tribunal de Contas do Estado do Acre

Belo Horizonte

FORUM
CONHECIMENTO
2026

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriane de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvania Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo / Thaynara Faleiro Malta
Assistente editorial: Luisa Freitas
Revisão: Gabriela Sbeghen
Projeto gráfico: Walter Santos
Capa e Diagramação: Formato Editoração

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do *e-mail* editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

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

M956	Mulheres no controle e a Agenda 2030: Tribunal de Contas do Estado do Acre / Dulcinéa Benício de Araújo Barbosa, Naluh Maria Lima Gouveia, Wagner Silva de Sêna, Marisol de Paula Reis Brandt, Francisco Raimundo Alves Neto (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2026. 502p. 14,5x21,5cm ISBN impresso 978-85-450-1074-6 ISBN digital 978-85-450-1073-9 1. Controle externo. 2. Agenda 2030. 3. Sustentabilidade e inovação. 4. Políticas públicas. 5. Eficiência estatal. I. Barbosa, Dulcinéa Benício de Araújo. II. Gouveia, Naluh Maria Lima. III. Sêna, Wagner Silva de. IV. Brandt, Marisol de Paula Reis. V. Alves Neto, Francisco Raimundo. VI. Título. CDD: 342 CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. 502p. ISBN 978-85-450-1074-6.

AGRADECIMENTOS

Às auditoras e analistas administrativas do Tribunal de Contas do Estado do Acre, nossa mais profunda gratidão. Este livro é fruto da coragem, da competência e da generosidade de cada uma de vocês, que aceitaram o desafio de transformar conhecimento técnico em reflexão escrita, compromisso institucional em legado coletivo.

Sabemos que não foi simples. Foi preciso conciliar prazos, processos e responsabilidades próprias da função pública com a sensibilidade e a disciplina exigidas pela produção de um livro. Foi necessário, muitas vezes, multiplicar-se: ser servidora dedicada, pesquisadora rigorosa, mãe, filha, esposa, cuidadora – e, ainda assim, encontrar tempo para escrever, revisar, dialogar e construir juntas.

Vocês demonstraram que o compromisso com o controle externo também se expressa na produção de conhecimento, na defesa da equidade e na construção de caminhos para uma gestão pública mais justa e alinhada aos desafios do nosso tempo.

Que esta obra seja não apenas uma realização institucional, mas também um símbolo da força, da inteligência e da capacidade transformadora de cada uma de vocês. Muito obrigado por tornarem este sonho realidade.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Patrícia de Amorim Rêgo	17

NÃO SE APAGA O QUE ESTÁ ESCRITO	19

APRESENTAÇÃO.....	21

O TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: DO CONTROLE FORMAL À INDUÇÃO DA AGENDA 2030 NO BRASIL

Jacqueline dos Santos Silva	23

1 Introdução.....	23

2 Os Tribunais de Contas: breve panorama histórico	25

2.1 Os Tribunais de Contas como agentes de transformação social	28

3 Tribunais de Contas e a Agenda 2030	32

3.1 Contribuições dos Tribunais de Contas para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	33

4 Conclusão	43

Referências	44

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À ALIMENTAÇÃO À LUZ DA AGENDA 2030: UMA ANÁLISE DOS ODS 1 E 2 E O DIAGNÓSTICO EM RIO BRANCO/AC

Karen Araújo Lima Amorim	49

1 Introdução.....	49

2 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: ODS 1 e 2. A insegurança alimentar.....	51

3 O direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro	55

4 A fome e o diagnóstico local (Acre)	58

4.1 O restaurante popular de Rio Branco como política pública de efetivação do direito à alimentação.....	62

5 O papel estratégico do controle externo na concretização dos ODS 1 e 2.....	64

6	Conclusão.....	66
	Referências	68

CONSELHO DO FUNDEB E AS (IM)POSSIBILIDADES DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

	Mirla de Oliveira Lopes de Holanda e Souza.....	73
1	Introdução.....	73
2	Acompanhamento do CACS na aplicação dos recursos do Fundeb.....	75
3	Possibilidades de gestão democrática no CACS-Fundeb	80
4	Identificação de dificuldades no contexto atual.....	82
5	Considerações finais.....	86
	Referências	88

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE E A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM RIO BRANCO/AC

	Marilza Brás Gomes Lourenço Carneiro	91
1	Introdução.....	91
2	O financiamento da educação infantil no Brasil	93
3	Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e a política de educação infantil em Rio Branco no Acre.....	101
4	O papel fiscalizador do Tribunal de Contas do Acre no acompanhamento da política educacional em Rio Branco.....	108
5	Conclusão.....	116
	Referências	118

DA REPRESENTAÇÃO À NORMA: LIDERANÇA FEMININA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EQUIDADE DE GÊNERO NO TCE/AC

	Brenda Maria Regados Aparecido	121
1	Introdução.....	121
2	Os Tribunais de Contas no Brasil	123
2.1	A mulher nas instituições de controle alinhada ao ODS 5	125
3	O Tribunal de Contas do Acre e a equidade de gênero	128
3.1	Influência do gênero presidencial na ocupação de cargos de livre nomeação	133
3.1.1	Metodologia de pesquisa.....	134
3.1.2	Análise dos resultados	134
3.2	A Instrução Normativa nº 40 e o ODS 5	138
4	Considerações finais.....	141
	Referências	143

IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE
NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

Ana Cláudia Ferreira Magalhães, Renata Almeida Tessaro..... 147

1 Introdução..... 147

2 O saneamento básico: fundamentos do ordenamento jurídico .. 149

3 Realidade dos municípios acreanos em relação ao saneamento
básico 154

4 Indução de políticas públicas relacionadas ao tema de
saneamento básico pelos Tribunais de Contas..... 156

5 Conclusão..... 158

Referências 160

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE
APOIO À GESTÃO E À ELABORAÇÃO DE ARTEFATOS
LICITATÓRIOS: APLICAÇÃO PRÁTICA À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

**Ariane Maradey de Souza, Iasmin Lima Batista, Margarete Vanelli
Gavea Tapeocy 163**

1 Introdução..... 163

2 Diretrizes sobre inteligência artificial (IA) e a Lei nº 14.133 166

3 IA como “ferramenta de trabalho” 178

3.1 Elaboração de artefatos de licitação 181

4 Estudo de caso e experiências práticas..... 182

4.1 Prefeitura Municipal de Rio Branco – Seme (Pregão Eletrônico
SRP nº 074/2025)..... 183

4.2 Governo do Estado do Acre – SECC/PMAC (Pregão Eletrônico
SRP nº 501/2025)..... 184

4.3 Conclusão comparativa e recomendações gerais..... 185

5 IA – Limites e riscos 186

6 Conclusão..... 188

Referências 190

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO ACRE NA FISCALIZAÇÃO E EFETIVIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS DE 80+ (2022-2024)

Raquel de Araújo Nogueira, Maria Valdiza Ferreira Muniz 195

1 Introdução..... 195

2 O Acre e sua geração pioneira: contexto e arcabouço legal das
políticas públicas para idosos 199

3 As políticas para idosos a partir da Constituição de 1988..... 201

4 Políticas públicas para idosos: previsão e alocação
orçamentária do Estado do Acre nos exercícios de 2022 a 2024 . 204

5	A fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Acre sobre as políticas públicas voltadas à população idosa.....	210
6	Conclusão.....	215
	Referências	217

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS COMO SUSTENTO: A FRAGILIDADE DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL NO ESTADO DO ACRE

	Kelly Christine Fontenele Gouveia	221
1	Introdução.....	221
2	A competência tributária no federalismo brasileiro: breves considerações.....	224
3	Ajustando o foco das lentes: o Estado do Acre e a gestão municipal	228
3.1	Aspectos regionais em destaque para a pesquisa	228
3.2	Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a gestão municipal	229
3.3	Arrecadação municipal de 2020 a 2024	232
3.4	Perspectivas para autonomia: o município no centro da discussão	235
4	Considerações finais.....	236
	Referências	238

DO FORMALISMO À EFICIÊNCIA: O PLANEJAMENTO COMO MUDANÇA DE PARADIGMA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS A PARTIR DA LEI Nº 14.133/2021 À LUZ DA GESTÃO E DO CONTROLE EXERCIDO PELO TCE/AC

	Ana Cristina Ferreira de Araújo, Maria Valdiza Ferreira Muniz, Mônica Paz de Souza	241
1	Introdução	241
2	Eficiência, economicidade e governança como princípios estruturantes do planejamento	244
2.1	A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Acre: o planejamento das contratações antes da Lei nº 14.133/2021	245
3	Do formalismo ao resultado: a jurisprudência do Tribunal de Contas da União como indutora da cultura de planejamento e da gestão por resultados	247
3.1	Planejamento e gestão por resultados	249
3.2	Planejamento como pilar das contratações públicas	249
3.3	Gestão por resultados e avaliação de desempenho	251
3.4	Indução normativa e boas práticas.....	251

4	Sistema Licon TCE/AC: inovação no controle preventivo do planejamento das contratações públicas conforme a Lei nº 14.133/2021	252
4.1	Evolução do Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre (Licon).....	253
4.2	Contribuições do Licon 2.0 e da nova Lei de Licitações para a governança das aquisições públicas	254
4.3	Contribuições do Sistema Licon e da nova Lei de Licitações para os profissionais de auditoria no TCE/AC.....	255
4.4	Comparação entre o Sistema Licon e sistemas de fiscalização de outros Tribunais de Contas	256
5	Conclusão	258
	Referências	261

A SUSTENTABILIDADE SOB A ÓTICA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021)

Ana Caroliny Silva Afonso Cabral, Margarete Vanelli Gavea

Tapeocy.....	265
1 Introdução.....	265
2 A evolução normativa das contratações públicas no Brasil	269
3 A sustentabilidade como princípio estruturante da Lei nº 14.133/2021	271
4 Instrumentos concretos de sustentabilidade na nova lei	273
4.1 Planejamento com foco em desenvolvimento sustentável	274
4.2 Critérios de julgamento com base em sustentabilidade	277
4.3 Cláusulas contratuais com metas sustentáveis	278
5 Desafios e perspectivas para a efetividade do princípio da sustentabilidade	282
6 Considerações finais	284
Referências	286

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DA AGENDA 2030

Jeanine Lykawka Medeiros.....		289
1	Introdução.....	289
2	Políticas públicas como ações e programas previstos para efetivar os comandos gerais impostos pela ordem jurídica	292
3	Competências e atribuições dos Tribunais de Contas em busca da eficiência nas políticas públicas	298
4	Tribunais de Contas sob o viés das metas estabelecidas no ODS 16	305

5	Considerações finais.....	311
	Referências	313

**CONSENSUALISMO E EFETIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA:
ESTUDO DE CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ACRE
E SUA CONEXÃO COM O ODS 16 DA AGENDA 2030**

	Raquel de Araújo Nogueira, Ana Caroline Matos Santos.....	317
1	Introdução.....	317
2	O direito fundamental à educação e os desafios no contexto brasileiro.....	320
3	A educação como dever do estado e direito do cidadão	321
4	Apresentação do cenário da escola rural limoeiro.....	322
5	A atuação tradicional do controle externo: o modelo sancionador e seus limites.....	325
6	O consensualismo na administração pública e a transformação do controle externo.....	327
7	Análise dos resultados: aplicação prática do consensualismo no Tribunal de Contas do Acre.....	329
8	O caso da Escola Limoeiro: aplicação do consensualismo na prática pelo Tribunal de Contas do Acre	330
9	Outras deliberações do TCE/AC: eficiência e resolução para além da sanção punitiva	332
10	O consensualismo e o fortalecimento da governança pública em alinhamento com o ODS 16 da agenda 2030	335
11	Desafios e perspectivas do consensualismo no Tribunal de Contas do Acre	336
12	Conclusão.....	337
	Referências	339

**ABRINDO A CAIXA DE VIDRO DO CONTROLE EXTERNO:
PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DO CUSTO DE PRODUZIR
CONTROLE A PARTIR DA APLICAÇÃO DO MÉTODO
TDABC NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

	Fernanda Leite Santana	343
1	Introdução.....	343
2	Processo de controle externo.....	346
2.1	Tribunais de Contas do Brasil.....	346
2.2	Processos de controle externo.....	350
2.3	Fluxo – Atividades dos processos de controle externo.....	352
3	Método ABC e TDABC	357
4	Metodologia de pesquisa.....	359

5	Análise e discussões	360
5.1	Mapeamento das atividades de controle externo e equações de tempo.....	361
5.2	Proposta de aplicação do método com modelo exemplificativo	362
5.3	Discussão de resultados.....	366
6	Conclusão	369
	Referências	370

ROTATIVIDADE DE PESSOAL E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA E NO CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Brenda Maria Regados Aparecido, Margarete Vanelli Gavea

Tapeocy	373
1 Introdução	373
2 Da antiguidade à burocracia moderna: as raízes da administração pública	376
2.1 Modelo de administração patrimonialista	376
2.2 Modelo de administração pública	378
2.3 Modelo de administração pública gerencial	380
3 Panorama da gestão de pessoas na Administração Pública do Acre	382
3.1 O Estado do Acre e seus principais municípios em pessoas e números: análise do capital governamental	383
4 O ciclo vicioso da rotatividade na gestão pública	391
4.1 Prejuízos para a eficiência e o controle da gestão pública	393
4.2 Fragilização dos mecanismos de controle	394
5 O papel do TCE/AC no enfrentamento do problema	397
6 Considerações finais	399
Referências	401

A DISTRIBUIÇÃO COMO FUNÇÃO DA TRIBUTAÇÃO E O CONTROLE DA AÇÃO PÚBLICA

Kátia Maria Chaves Valente da Silva Farias		405
1	Introdução	405
2	O Estado e a teoria da imposição tributária.....	406
2.1	A atividade econômica e financeira e a Constituição Federal ...	411
3	As funções da distribuição	417
4	A destinação dos recursos e o controle externo	423
5	Conclusão.....	432
	Referências	434

RESILIÊNCIA AMBIENTAL, ENFRENTAMENTO A RISCOS E
PROTEÇÃO SOCIAL DE COMUNIDADES RESIDENTES NA
BACIA HIDROGRÁFICA DO IGARAPÉ SÃO FRANCISCO NO
ESTADO DO ACRE: A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ACRE NA ÁREA DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA

Dirlei Bersch	437
1 Introdução.....	437
2 Resiliência, governança e os impactos das mudanças climáticas globais na Amazônia	440
3 O papel dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas	445
4 A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na governança climática.....	448
4.1 Estudos iniciais.....	449
4.2 Instrumentos de governança	451
4.3 Parceria com a academia.....	452
5 Alinhamento com a Agenda 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável.....	454
6 Análise e discussão	457
7 Considerações finais.....	460
Referências	462

O PAPEL DO TCE/AC NA HABILITAÇÃO AO
VAAR: ACOMPANHAMENTO E APOIO ÀS
REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO ACRE

Maria Laelia Lima da Silva	465
1 Introdução.....	465
2 O papel dos Tribunais de Contas do Brasil	467
2.1 Origem, funções e competências constitucionais.....	467
2.2 Novas funções dos Tribunais de Contas e sua aplicação na melhoria das políticas públicas educacionais.....	469
2.3 A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na área educacional	474
3 Contextualização do FUNDEB e do valor aluno ano resultado (VAAR).	476
3.1 Breve histórico do Fundeb, natureza e composição dos recursos.	476
3.2 As exigências das condicionalidades VAAR	480
3.3 Municípios contemplados – VAAR 2025.....	483
4 Estratégia institucional do TCE/AC de apoio às redes de ensino – 2025.....	486

4.1	Publicação de atos normativos e recomendações	486
4.2	Capacitações destinadas a gestores escolares e Conselhos de Educação	488
4.3	Desafios enfrentados pelos gestores	489
4.4	Resultados esperados e perspectivas futuras	491
5	Considerações finais.....	492
	Referências	493
SOBRE AS AUTORAS		497

PREFÁCIO

Este não é um livro para leitura apressada. Os dezoito artigos aqui reunidos exigem da leitora e do leitor a mesma postura que se espera das instituições democráticas: atenção e responsabilidade. Não se trata de absorver informações técnicas, mas de compreender como o controle externo pode se afirmar como instrumento efetivo de justiça social e sustentabilidade.

Antes de iniciar a leitura, é preciso deslocar o olhar e se indagar. Não leia apenas como operador do direito, gestor público ou estudioso da administração. Leia como cidadão de um planeta em transição. Leia como alguém que reconhece que orçamento é escolha política, que política pública é destino coletivo e que metas globais só se materializam no território.

O primeiro texto anuncia uma inflexão: o controle burocrático dos resultados cede lugar ao controle orientado a benefícios concretos. A fiscalização já não se limita a registrar falhas; passa a tensionar direções. O gesto técnico ganha densidade política.

Quando a obra se volta à segurança alimentar e ao enfrentamento da pobreza, a norma não basta. Entre metas e estatísticas, revela-se a trama que une escassez e desigualdade. A auditoria, nesse contexto, aproxima-se da vida real.

Em outro momento, emergem as fricções entre participação e informação. Democracia pressupõe acesso. Onde o conhecimento se concentra, o poder se reconfigura.

Há ainda a reflexão sobre participação feminina nos espaços decisórios, como reconfiguração de cultura institucional. Pequenas alterações normativas podem desencadear transformações mais profundas do que aparentam.

Quando o tema é saneamento, a infraestrutura deixa de ser apenas técnica. Torna-se expressão concreta de dignidade e saúde coletiva. A universalização de direitos passa a depender de vigilância qualificada e compromisso público.

A inovação tecnológica impõe-se menos como promessa e mais como desafio ético. Transparência e eficiência apenas se sustentam quando fundadas na responsabilidade.

Em outra vertente, as ausências tornam-se visíveis. Certos grupos aparecem pouco nos números, embora estejam no centro das urgências sociais. A distância entre prioridade legal e realidade concreta exige atenção constante.

E, ao tratar de eventos extremos e governança climática, o território se expressa. Ele tem endereço, cara e memória. Ciência, gestão e participação precisam se encontrar para que a resposta institucional seja inteira.

Há um fio que atravessa a obra: o alargamento do próprio sentido de controle. A conformidade permanece necessária, mas já não é suficiente. Avaliar impacto, induzir melhorias, fortalecer instituições e proteger direitos tornam-se dimensões inseparáveis.

Talvez a melhor forma de ler este livro seja permitir que técnica e realidade dialoguem. Perceber que cada artigo não se encerra em si, mas se conecta aos demais como parte de uma arquitetura maior. Cada texto carrega o esforço de aproximar norma e vida, eficiência e equidade, método e consciência.

Leia sem pressa. Observe as conexões. Permita que as perguntas amadureçam. O que se apresenta aqui é um modo de pensar o papel das instituições democráticas diante dos desafios do nosso tempo — com rigor, pluralidade e compromisso com o futuro.

Patrícia de Amorim Rêgo

Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) e atual Corregedora-Geral da instituição (biênio 2026/2027). Integrante do MPAC desde 1994, é titular da 3ª Procuradoria de Justiça Criminal e construiu trajetória marcada pelo compromisso com os direitos humanos e o direito das mulheres, a proteção das vítimas e na promoção da igualdade de gênero.

Há livros que organizam ideias. Outros registram o movimento do tempo. *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* inscreve uma experiência coletiva e a transforma em pensamento público. Nasce do encontro entre rigor técnico, consciência institucional e a atuação qualificada das mulheres no espaço onde o Estado pensa, avalia e decide.

Por muito tempo, a palavra pública foi espaço vedado às mulheres. Ainda assim, elas sustentaram a engrenagem institucional – analisando processos, zelando pelo detalhe, garantindo continuidade e consistência ao trabalho público. O que este livro revela é o instante em que essa atuação, antes discreta e persistente, se afirma como autoria, fruto direto de trajetórias, formações e competências consolidadas.

A experiência das mulheres no controle externo demonstra que escrever é um ato de responsabilidade. Responsabilidade sobre o que se observa, o que se analisa e o que se propõe. A escrita aqui reunida emerge do cotidiano institucional e do enfrentamento de problemas concretos, orientada pela busca de soluções sustentáveis. É produção técnica qualificada e, ao mesmo tempo, posicionamento: quem escreve incide sobre o sentido das políticas públicas.

Ao reunir dezoito artigos técnicos, escritos por dezenove auditoras de controle externo e analistas administrativas, servidoras de carreira do Tribunal de Contas do Estado do Acre, esta obra desfaz um equívoco histórico do pensamento dominante: o de que às mulheres não caberia elaborar, formular e produzir conhecimento. Aqui, as mulheres escrevem com método, consistência teórica e responsabilidade pública – e ocupam, com legitimidade, o lugar de autoras do pensamento institucional.

O trabalho contou com o apoio de professoras e professores doutores da Universidade Federal do Acre, cuja contribuição assegurou precisão conceitual e solidez acadêmica aos textos. A coordenação da Escola de Contas Alcides Dutra de Lima conferiu unidade e direção à obra, integrando-a à estratégia institucional de renovação das teses do controle externo e a um movimento pedagógico e político-institucional que atualiza o papel dos Tribunais de Contas diante dos desafios contemporâneos.

Os temas abordados – governança, políticas públicas, sustentabilidade, inovação, direitos fundamentais e eficiência estatal – revelam um olhar comprometido com soluções. Um olhar que compreende que controlar não é apenas fiscalizar, mas induzir boas práticas, proteger direitos e ampliar a justiça social.

O controle público do nosso tempo exige novos paradigmas. Exige que a racionalidade técnica dialogue com a ética do cuidado, com a justiça social e com a sustentabilidade da vida. Por isso, esta obra se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, assumindo que o controle externo do século XXI deve dialogar com a agenda global sem romper seus vínculos com a localidade e com as pessoas. Não há como cumprir essa promessa sem a participação ativa das mulheres na produção do saber público.

A escrita feminina não é suplemento nem ornamento do pensamento institucional. Ao escrever, as mulheres reordenam o centro do conhecimento, introduzem perguntas onde antes havia certezas rígidas e produzem soluções onde antes havia silêncio.

Reconheço a contribuição de cada autora – por suas formações, percursos e pela coragem intelectual de transformar experiência em pensamento, trabalho em reflexão e prática em proposição. Ao escreverem, fortalecem a memória institucional e ampliam o horizonte do controle externo.

Mulheres no controle e a Agenda 2030 deixa uma mensagem que perpassa o livro e permanece: a escrita é um ato de responsabilidade pública. O que é elaborado com rigor, sustentado por método e escrito com compromisso não se dissolve. Não se apaga o que está escrito.

Dulce Benício

Presidente

APRESENTAÇÃO

Mulheres no Controle e a Agenda 2030 é uma obra coletiva que reúne 18 artigos técnicos, elaborados por 21 auditoras de controle externo e analistas administrativas do Tribunal de Contas do Estado do Acre, sob coordenação acadêmica e institucional. Estruturado a partir de eixos temáticos que dialogam com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o livro articula fundamentos teóricos, análise normativa, estudos aplicados e reflexões críticas, compondo um panorama consistente sobre o papel contemporâneo do controle externo.

A coletânea evidencia a transformação do controle externo em instrumento indutor de políticas públicas orientadas por resultados, integridade, sustentabilidade e justiça social. Ao alinhar suas análises às metas pactuadas na Organização das Nações Unidas para a Agenda 2030, as autoras demonstram que fiscalizar não se limita à verificação formal da legalidade, mas envolve avaliar impactos, promover governança e estimular a efetividade das ações estatais. O controle externo, nesse contexto, assume função estratégica na indução de boas práticas e na consolidação de políticas públicas comprometidas com a redução das desigualdades e a promoção da dignidade humana.

A importância desta obra também se expressa na dimensão simbólica e política da escrita. Em um país que convive com índices alarmantes de feminicídio – expressão extrema de uma cultura que historicamente silencia e invisibiliza mulheres –, publicar, pesquisar e formular pensamento técnico constitui um ato de afirmação. Escrever é ocupar espaço, é produzir memória institucional, é registrar a contribuição intelectual feminina no campo das decisões públicas. Este livro afirma que a voz das mulheres não apenas resiste: ela formula, propõe e transforma.

Ao reunir experiências práticas, investigações empíricas e reflexões acadêmicas, a obra revela a amplitude temática alcançada pelas autoras. São abordados temas como governança climática, sustentabilidade nas contratações públicas, inovação e inteligência artificial, controle social, financiamento municipal, políticas para idosos, saneamento básico, eficiência administrativa, tributação e distribuição de renda, entre outros. Essa diversidade evidencia não apenas a complexidade do

controle externo contemporâneo, mas também a capacidade intelectual e técnica das mulheres que o exercem.

Mais que uma coletânea institucional, este livro representa um espaço de resistência e protagonismo. Ele materializa a capacidade das mulheres do Tribunal de Contas do Estado do Acre de transformar experiência profissional em produção científica qualificada, contribuindo para o debate nacional sobre desenvolvimento sustentável e gestão pública. Ao fazê-lo, inspira outras mulheres – dentro e fora das instituições públicas – a reconhecerem sua potência intelectual e a ocuparem, com legitimidade, os espaços de elaboração do saber e de construção de um mundo mais justo e com dignidade para todas e todos.

A Organização.

O TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: DO CONTROLE FORMAL À INDUÇÃO DA AGENDA 2030 NO BRASIL

JACQUELINE DOS SANTOS SILVA

1 Introdução

As discussões sobre a necessidade de conciliar crescimento econômico e preservação ambiental passaram a ter destaque a partir da década de 80, quando o desenvolvimento deixou de ser analisado apenas sob o aspecto econômico, passando a ser visto também pela ótica política, social e ambiental.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi consolidado, em 1987, com a divulgação, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – ONU, do Relatório Brundtland – *Nosso Futuro Comum*,¹ que o definiu como aquele que é capaz de atender às necessidades das gerações atuais sem comprometer as necessidades das futuras gerações.

Atender às crescentes demandas da sociedade, promover o desenvolvimento socioeconômico, com uma justa distribuição de renda, e ainda assegurar a preservação do meio ambiente são desafios enfrentados diariamente pelos governos.

Nesse cenário, em 2015, nasceu a Agenda 2030, um pacto celebrado pelos 193 países-membros da ONU, denominado Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,²

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/agenda2030>.

que estabeleceu 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, que ficaram conhecidos como ODS.

A Agenda 2030 representa um passo importante na busca por um modelo de desenvolvimento sustentável, inovando, especialmente ao reconhecer que os desafios globais são comuns às nações e, portanto, exigem soluções compartilhadas. Sua proposta é a promoção de um desenvolvimento sustentável que contemple as dimensões econômica, social e ambiental.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel estratégico ao atuar não apenas na fiscalização dos gastos públicos, mas ao agir como indutores de políticas públicas que contribuam efetivamente para a redução das desigualdades sociais e para construção de uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável.

A própria ONU, na A/RES/69/228, de 19.12.2014,³ reconheceu a importância da atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) – no caso brasileiro, os Tribunais de Contas – na promoção da boa governança, da eficiência e da transparência na administração pública.

Assim, este artigo procura identificar as transformações que estão ocorrendo internamente nos Tribunais de Contas, diante das mudanças sociais e econômicas que o mundo enfrenta, e de que forma essa nova atuação contribui para o cumprimento dos ODS estabelecidos pela Agenda 2030.

A relevância do tema evidencia-se pela contribuição que oferece ao debate sobre o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização e na indução de políticas públicas, especialmente aquelas alinhadas às pautas econômicas, sociais e ambientais, e sua contribuição para o fortalecimento do Estado Democrático.

Para subsidiar este estudo serão mapeadas iniciativas dos Tribunais de Contas brasileiros voltadas à temática. Nos objetivos específicos pretende-se: (a) demonstrar a importância do controle, na administração pública, como instrumento estratégico capaz de fomentar políticas públicas que entreguem resultados efetivos; (b) identificar iniciativas e práticas adotadas pelos Tribunais de Contas relacionadas

un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 10 ago. 2025.

³ NACIONES UNIDAS – ONU. A/RES/69/228. Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores. Nueva York: ONU, 2014. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/RES/69/228>. Acesso em: 15 set. 2025.

aos 17 ODS, especialmente, aquelas referentes a áreas estratégicas como saúde, educação e meio ambiente; e (c) identificar as oportunidades e os desafios enfrentados pelos tribunais ao ampliarem sua atuação para além do controle de conformidade.

A hipótese reside na confirmação de que esse novo controle exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros, na busca por uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva, influencia o alcance das metas da Agenda 2030 pelo Brasil.

O estudo será desenvolvido por meio de pesquisa de caráter exploratório, com objetivo de conhecer a atuação dos Tribunais de Contas e as práticas adotadas que têm contribuído para efetivação da Agenda 2030.

Para isso, será realizada a revisão bibliográfica com a reunião de artigos científicos disponíveis em bases como *SciELO* e *Google Scholar*, além de livros e periódicos especializados. E, ainda, a consulta a fontes documentais como relatórios disponíveis nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas, publicações de entidades internacionais como ONU, Banco Mundial e outras.

Os documentos serão analisados por meio da leitura crítica e sistemática, sendo categorizados de acordo com os objetivos da pesquisa, de modo a realizar a comparação entre as metas definidas nos ODS e as iniciativas desenvolvidas pelos Tribunais de Contas.

O estudo encontra-se estruturado em três capítulos principais. No primeiro capítulo, será realizada uma breve contextualização da atuação dos Tribunais de Contas. No capítulo seguinte, serão apresentadas iniciativas desenvolvidas pelos Tribunais de Contas correlacionadas aos ODS. E, por fim, serão abordados os desafios enfrentados e as oportunidades de fortalecimento da atuação dos tribunais como agentes de transformação social.

2 Os Tribunais de Contas: breve panorama histórico

O controle na administração pública tem origens históricas. No antigo Egito, já existiam pessoas, denominadas escribas, cuja responsabilidade era realizar o controle das atividades do “Estado” e a cobrança de impostos.⁴

⁴ CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: LIMA, Edilberto

Odete Medauar⁵ registra que na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já estavam assegurados ao cidadão o direito de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e ao agente público o dever de prestar contas de suas ações.

No Brasil, em 1890, o Ministro da Fazenda Rui Barbosa, inspirado nos modelos europeus, criou a figura do Tribunal de Contas, mas apenas em 1893 foi instalada a primeira Corte de Contas brasileira, o Tribunal de Contas da União (TCU). Tratava-se de uma novidade na República, que, apesar de vários obstáculos políticos, consolidou-se como órgão de controle do orçamento público.

A finalidade do controle, segundo Di Pietro,⁶ é:

[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Durante muito tempo, os Tribunais de Contas exerceram um controle voltado, exclusivamente, para análise da conformidade dos atos e procedimentos adotados pela administração pública, sem preocupar-se com os resultados efetivos desses gastos.

A atuação dos tribunais estava resumida à fiscalização das contas, mediante a análise da execução orçamentária e financeira, ante as disposições legais vigentes, apontando irregularidades e propondo medidas corretivas ou punitivas.

Segundo Luciano Batalha,⁷ esse seria o modelo tradicional de Tribunal de Contas voltado à análise da conformidade e à averiguação da legalidade estrita da despesa pública, não se preocupando com os

Carlos Pontes (Coord.). *Tribunal de contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 313-334. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/tribunal-de-contas-do-seculo-xxi.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 829. E-book. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5712>. Acesso em: 10 set. 2025.

⁷ BATALHA, Luciano Morandi. *O tribunal de contas operacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5712>. Acesso em: 10 set. 2025.

resultados das ações governamentais. Em resumo, pode-se afirmar que se tratava de um controle meramente formal e realizado *a posteriori*.

Entretanto, a Constituição de 1988 alargou as competências dos Tribunais de Contas ao permitir-lhes ir além da conformidade contábil da despesa, dando-lhe poderes para fiscalizar a legitimidade, a economicidade e a legalidade dos atos administrativos.

Constata-se que, gradativamente, o sistema de controle brasileiro foi se fortalecendo e tornando-se um dos pilares do Estado Democrático de Direito, abandonando o controle burocrático e atuando de forma proativa e com olhar social.

Atualmente, no Brasil, temos em atividade 33 Tribunais de Contas, autônomos e independentes, assim distribuídos:

- a) 1 Tribunal de Contas da União (TCU), auxiliar do Congresso Nacional, com jurisdição em todo território nacional e apto a fiscalizar recursos do orçamento do Governo Federal;
- b) 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), órgãos auxiliares das assembleias legislativas, com jurisdição estadual e municipal, aptos a fiscalizar recursos dos orçamentos dos governos estaduais e municipais;
- c) 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCE/DF), auxiliar da Câmara Legislativa Federal, com jurisdição no Distrito Federal;
- d) 3 Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), auxiliares das Câmaras Municipais da Bahia, Goiás e Pará, com jurisdição nos municípios dos respectivos estados;
- e) o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), com jurisdição restrita aos respectivos municípios.

A crescente cobrança da sociedade pela prestação de serviços de qualidade e de políticas públicas eficazes tem contribuído para a ampliação da atuação das Cortes de Contas, que tem se empenhado para entregar melhores resultados nas atividades de controle externo.

Assim, observa-se um movimento de mudança na postura dos tribunais que passaram a participar mais ativamente dos debates sobre a aplicação dos recursos públicos e a cobrar resultados da administração pública. Na próxima seção, abordaremos a atuação dos tribunais como agentes de transformação social e indutores de políticas públicas.

2.1 Os Tribunais de Contas como agentes de transformação social

Como já destacamos, desde sua criação, os Tribunais de Contas desempenhavam o papel de guardiões dos gastos públicos com a preocupação voltada, essencialmente, à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, no entanto, diante dos imensos desafios contemporâneos agravados pela ineficiência da gestão pública, essas instituições têm assumido cada vez mais um papel estratégico na promoção de políticas públicas e na defesa dos direitos fundamentais.

Doutrinadores como Rafael Carvalho Rezende⁸ dividem as funções dos Tribunais de Contas em: fiscalizadora, julgadora, sancionadora, consultiva, de registro, corretiva e de ouvidoria.

Essas são funções clássicas extraídas do próprio texto constitucional. Além delas, Fabricio Motta e Heloísa Godinho⁹ fazem referência também às funções normativa, pedagógica e reintegradora. Mas o que nos chama atenção são as novas funções apresentadas pelos autores, diretamente relacionadas ao alargamento da atuação dos tribunais. São elas: a função educativa, a articuladora e a indutora.

Para Fabricio Motta e Heloísa Godinho,¹⁰ a função pedagógica não se confunde com a educadora. Enquanto aquela ocorre no âmbito processual, materializando-se por meio de recomendações, determinações e sanções, esta se destina à difusão de conhecimentos, não apenas aos seus agentes de controle, mas, sobretudo com objetivo de capacitar gestores e cidadãos.

A função articuladora objetiva promover o diálogo entre os diversos atores e instituições envolvidos na execução de uma política pública. A busca pelo consenso e harmonia entre os envolvidos na construção e execução de políticas públicas pode ser um desafio complexo, mas os

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

⁹ MOTTA, Fabricio; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos tribunais de contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fé, v. 12, n. 1, e274, p. 1-35, 2025. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt_BR/article/view/14191/20094 Acesso em: 1º out. 2025.

¹⁰ MOTTA, Fabricio; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos tribunais de contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fé, v. 12, n. 1, e274, p. 1-35, 2025. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt_BR/article/view/14191/20094 Acesso em: 1º out. 2025.

tribunais, ao reconhecerem que os problemas da administração pública são intersetoriais, e, portanto, exigem soluções compartilhadas, assumem um protagonismo estratégico no fortalecimento da governança, com resultados positivos para implementação de políticas mais efetivas.

O Tribunal de Contas do Acre (TCE/AC) tem desenvolvido diversas atividades nesse sentido. Podemos citar, como exemplo, o Projeto de Recuperação da Bacia do Igarapé São Francisco.¹¹ O TCE/AC conduziu todo processo de articulação com parceiros como a Universidade Federal do Acre (Ufac) e o Governo do Estado, com objetivo de promover a recuperação das matas ciliares, construção de moradias populares, coleta de resíduos sólidos, além de melhorias em infraestrutura urbana e controle ambiental, além do fortalecimento da área de proteção ambiental no entorno do igarapé.

Em nível nacional, destaca-se como referência da atuação articuladora dos Tribunais de Contas a Rede Integrar, uma parceria formalizada por meio de um acordo de cooperação técnica entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Tribunal de Contas da União (TCU) e os demais Tribunais de Contas do Brasil, com objetivo de promover um ambiente colaborativo, de compartilhamento de metodologias, processos de trabalho, experiências exitosas e a realização de fiscalizações para avaliar a execução de políticas públicas.

A Atricon, considerando a importância dessa função no desempenho das atividades dos tribunais, recomendou¹² que as Cortes de Contas adotem uma relação dialógica e de colaboração, buscando sempre resolver conflitos e controvérsias por meio de soluções consensuais.

Enquanto a função articuladora promove a cooperação institucional, a função indutora objetiva orientar, nortear, induzir os gestores na tomada de decisões baseadas em evidências, dados, indicadores, pesquisas e estudos que fornecem informações qualificadas e contribuem para construção de políticas públicas mais eficazes e efetivas.

¹¹ GADELHA, Alcinete. *TCE, UFAC e governo assinam protocolo de intenções para recuperação da bacia do São Francisco*. Rio Branco, Acre: Tribunal de Contas do Estado, 2025. Disponível em: <https://TCE/AC.tc.br/site/tce-ufac-e-governo-assinam-protocolo-de-intencoes-para-recuperacao-da-bacia-do-sao-francisco>. Acesso em: 1º out. 2025.

¹² ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – ATRICON. *Nota Recomendatória ATRICON nº 02/2022*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

Considerando que a política pública é um processo complexo e transversal, que envolve a tomada de decisões, ações coordenadas e a participação de vários atores, os Tribunais de Contas têm a oportunidade de atuar não apenas na fiscalização, mas também na indução da política pública.

Como exemplo de atuação indutora no TCE/AC, destacamos o Painel de Indicadores Ambientais,¹³ criado com objetivo de consolidar dados e divulgar indicadores da área ambiental. O portal permite aos gestores e à sociedade obter dados qualificados acerca das questões ambientais locais, contribuindo para tomada de decisão e formulação de políticas públicas pelos gestores estaduais e municipais, além de fomentar o controle social.

Para Ronaldo Chadid,¹⁴ a participação ativa dos Tribunais de Contas na formulação e avaliação de políticas públicas e o acompanhamento da eficiência e efetividades dessas políticas representa a função social desses órgãos, que tem ligação direta com a concretização da defesa dos direitos fundamentais, da *accountability* e da boa governança.

No Brasil, os governos ainda encontram muitas dificuldades na promoção do bem-estar social. Nossos problemas têm origens estruturais históricas; além disso, a má aplicação dos recursos públicos e a corrupção disseminada nas estruturas de poder colaboram para manutenção dos altos índices de pobreza e desigualdade social verificada no país, situação registrada, especialmente, nas regiões Norte e Nordeste.

Senna e Tourino¹⁵ afirmam que o Brasil enfrenta uma grave crise de governança, marcada pela corrupção sistêmica, desigualdade social e ineficiência administrativa.

No entendimento desses autores, a boa governança pode ser considerada um direito fundamental da população, e exige dos agentes

¹³ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Painel de indicadores ambientais*. Rio Branco: TCE/AC, 2025. Disponível em: <https://indicaacre.TCE/AC.tc.br/conceitos/sobre>. Acesso em: 16 out. 2025.

¹⁴ CHADID, Ronaldo. A função social dos tribunais de contas no Brasil na ordem Constitucional. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 193-221, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/4435>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹⁵ SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. *Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, ano XXIII, n. 39, p. 25-50, 2020. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/dados_revista39/revista39_dados2.html. Acesso em: 8 set. 2025.

públicas condutas pautadas em princípios, especialmente aqueles previstos no art. 37, da Carta Magna.

A boa governança constitui-se em um dos pilares de uma administração eficiente, ao monitorar e direcionar a atuação da gestão para a tomada de decisões com responsabilidade e foco no interesse público. Nesse contexto, os tribunais podem contribuir significativamente para o alcance dessa boa governança.

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 9.203/2017,¹⁶ estabeleceu os fundamentos da governança pública no Brasil, com objetivo de melhorar a gestão, promover políticas públicas eficientes e entregar valor público à sociedade.

No art. 2º, incs. I e II, do Decreto nº 9.203/2017, encontramos as definições de governança e valor público.

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I – governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II – valor público – produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

A atuação dos Tribunais de Contas com foco na avaliação da gestão pública e na fiscalização dos resultados das políticas públicas conecta-se a essa proposta de boa governança que entrega valor ao cidadão.

O olhar dos tribunais ao ir além da conformidade do gasto, mas ao assegurar que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente, contribui para o exercício de direitos previstos constitucionalmente, como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação e segurança pública.

Nesse cenário, podemos afirmar que os Tribunais de Contas desempenham um papel estratégico e transformador, agindo como

¹⁶ BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 2 out. 2025.

indutores de boas práticas de governança e contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Assim, podemos concluir que os Tribunais de Contas não são apenas guardiões da legalidade, mas também agentes de transformação, sendo instituições capazes de impulsionar uma gestão pública voltada para resultados que realmente façam a diferença na vida da população.

3 Tribunais de Contas e a Agenda 2030

A Agenda 2030 da ONU estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados. Entre eles, destacamos a erradicação da pobreza, o combate à fome, a promoção da saúde e bem-estar, a educação de qualidade, a igualdade de gênero, a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, o fortalecimento das instituições públicas e o acesso à justiça.

Para Sauzem Machado e Hermany,¹⁷ os tribunais exercem duplo papel no cumprimento dos objetivos da Agenda 2030, primeiro, ao implementarem os ODS no ambiente interno, e, depois, na fiscalização das políticas públicas executadas pelas diversas esferas governamentais.

Para Araújo, Machado e Ferreira,¹⁸ a forma como a agenda foi estruturada representa um grande desafio para os governos, pois o estabelecimento de metas interdependentes dificulta a implementação e o alcance dos objetivos propostos.

Nesse cenário, os tribunais, ao adotarem uma postura proativa, promovendo a cooperação entre as instituições e orientando a administração, não apenas para a correta execução da despesa pública, mas também na busca por resultados mais efetivos, podem contribuir significativamente para que as metas previstas na Agenda sejam realmente atingidas.

¹⁷ MACHADO, Betieli da Rosa Sauzen; HERMANY, Ricardo. O papel dos tribunais de contas na implementação da agenda 2030 e da boa governança: mapeamento de boas práticas e melhorias nas políticas públicas. *Revista da Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas*, Belo Horizonte, v. 27 n. 54, p. 293-320, 2024. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/Direito/article/view/29497>. Acesso em: 2 out. 2025.

¹⁸ ARANTES, Ana Beatriz Araújo; OLIVEIRA, Lucas Machado; FERREIRA, Marrielle Maia Alves. Entidades fiscalizadoras superiores e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: o Tribunal de Contas da União do Brasil. Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, Brasília, v. 21, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/29991>. Acesso em: 2 out. 2025.

Assim, as atividades desenvolvidas pelos tribunais, direta ou indiretamente, estão relacionadas com a Agenda 2030, o que os posiciona como agentes estratégicos na transformação da gestão pública e na promoção do acesso aos direitos fundamentais que materializariam os objetivos almejados.

3.1 Contribuições dos Tribunais de Contas para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A fiscalização desempenhada pelos Tribunais de Contas, conforme já apontado, contribui para o alcance dos ODS ao estimular seus jurisdicionados a qualificarem a gestão e a entregarem serviços públicos de melhor qualidade, especialmente, aqueles voltados à erradicação da pobreza, a oferta de educação e saúde de qualidade, e ao fortalecimento das instituições públicas.

Para tanto, os tribunais dispõem de um conjunto de ferramentas essenciais para monitorar a efetividade das políticas públicas, identificar falhas e orientar os rumos da gestão. Por meio de auditorias operacionais, inspeções e outros instrumentos fiscalizatórios que avaliam políticas públicas e seus resultados, é possível contribuir não só para o combate à corrupção, mas também para prestação de serviços públicos que entreguem resultados eficazes e efetivos à sociedade.

Esta seção apresenta exemplos de iniciativas desenvolvidas pelos tribunais de contas, no ambiente interno ou externo, que demonstram sua contribuição para o alcance das metas da Agenda 2030.

A Atricon, preocupada com a temática, instituiu um comitê especializado¹⁹ que seleciona ações e trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas e os divulga em um sítio eletrônico,²⁰ criado especialmente para essa finalidade. Nessa página, são compartilhadas experiências dos 33 Tribunais de Contas do Brasil, com intuito de divulgar os trabalhos desenvolvidos que se alinham aos ODS, numa perspectiva indutiva

¹⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. *Portaria nº 011, de 26 de maio de 2022*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Portaria-011-2022-Constitui-Comite%CC%82-Te%CC%81cnico-Especializado-no-tema-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustenta%CC%81vel-ODS-2.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

²⁰ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. 2025. Disponível em: <https://ods.atrimon.org.br/>. Acesso em: 2 out. 2025.

da boa governança, e para além do controle de legalidade dos atos administrativos.

Com o objetivo de melhor ilustrar as atividades desenvolvidas pelos tribunais, elaboramos a tabela a seguir, que ilustra algumas iniciativas e a sua correlação com os ODS impactados, de acordo com as informações disponibilizadas pela Atricon.

Tabela 1 – Ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas relacionadas à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

(continua)

Tribunal responsável	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Ação desenvolvida	Finalidade	Resultados
TCU	01 – Erradicação da pobreza 16 – Paz, justiça e instituições eficazes	Auditoria Coordenada da OLACEFS nos programas de ajuda socioeconômica que os países da região latino-americana implementaram no âmbito da emergência sanitária da Covid-19	Avaliar a eficácia e a eficiência do Governo Federal brasileiro na preparação, planejamento, execução, implementação, supervisão, controle, encerramento e prestação de contas do Auxílio Emergencial, benefício instituído durante a pandemia da Covid-19, com enfoque na erradicação da pobreza, paz, justiça e instituições eficazes (ODS 1 e 16), e atenção para a equidade e a perspectiva de gênero.	– A eficácia do programa foi avaliada em 72%, devendo ser interpretado como em desenvolvimento. – A eficiência foi calculada em 83%, devendo ser interpretado como otimizado.

(continua)

Tribunal responsável	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Ação desenvolvida	Finalidade	Resultados
TCU	01 – Erradicação da pobreza	Auditoria operacional de economicidade e eficiência do Auxílio Brasil	Avaliar as mudanças advindas do Programa Auxílio Brasil, que substituiu o Programa Bolsa Família, quanto à focalização, à equidade e ao custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a sua implementação.	Evidenciou-se na auditoria que aumentou o custo-efetividade no combate à pobreza. Estimou-se que se poderia gastar R\$23,22 bilhões a menos para a mesma redução das taxas de pobreza ou, com o mesmo investimento, a pobreza poderia ser reduzida em mais 14,7%.
TCE/SC	01 – Erradicação da pobreza	Levantamento da população em situação de rua durante a pandemia	Garantir a proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) pelos municípios catarinenses que possuem maior demanda.	Constatou-se que ocorreu um aumento na quantidade de pessoas em situação de rua, após a pandemia, em 53% dos municípios pesquisados, exigindo mais ações do Poder Público.
TCU	02 – Fome zero e agricultura sustentável	Auditoria-Piloto na preparação do Governo Federal brasileiro para implementação dos ODS	Avaliar a preparação governamental para implementar a Agenda 2030	Foram identificadas falhas na institucionalização da Agenda 2030 no Brasil, além da inexistência de um planejamento nacional de longo prazo e de um monitoramento integrado de ações governamentais.

(continua)

Tribunal responsável	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Ação desenvolvida	Finalidade	Resultados
TCE/GO	03 – Saúde e bem-estar	Portal do Pacto Nacional 1ª Infância	Dar publicidade às informações e aos indicadores levantados sobre a temática com o propósito de direcionar estratégias de gestão dos órgãos de controle externo, à luz das políticas públicas capazes de mitigar ou reverter a desigualdade nos primeiros anos de vida	Criação do Portal da 1ª infância, contendo os resultados de indicadores associados às políticas públicas relacionadas à primeira infância em todos os entes federados.
TCE/AP	04 – Educação de qualidade	Projeto Juntos pela Educação – TCE/AP	Contribuir para a melhoria da qualidade da educação e das políticas públicas de educação no Estado do Amapá	– Expedição de recomendações e notas técnicas para adequação em médio e curto prazo dos problemas identificados. – Fortalecimento de parcerias e da articulação e do diálogo com os diversos agentes responsáveis pela educação no Estado. – Fonte de informação para o planejamento de políticas públicas de educação por parte dos jurisdicionados alcançados pelo projeto.

(continua)

Tribunal responsável	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Ação desenvolvida	Finalidade	Resultados
TCE/PR	06 – Água e saneamento	Auditoria – Política de preservação e manutenção de recursos hídricos	Avaliar a efetiva implementação da política de proteção dos recursos hídricos no âmbito do Instituto Água e Terra (IAT) do Estado do Paraná	– Identificadas fragilidades no Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos para subsidiar o monitoramento dos avanços do Estado em metas aplicáveis do (ODS) 6. – Recomendações de que as metas previstas no ODS 6 sejam internalizadas no sistema e nos instrumentos de planejamento.
TCE/MA	11 – Cidades e comunidades sustentáveis	ODS nos PPAs municipais (levantamento operacional nos PPAs municipais)	Avaliar a adesão dos municípios aos ODS	– Identificou-se que os programas e ações não estão vinculados aos ODS, ou mesmo outro plano de governo. – Necessidade de orientar, em relação aos ODS, que seus sistemas devem possibilitar a marcação do Programa com a agenda a qual está vinculada.

(conclusão)

Tribunal responsável	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Ação desenvolvida	Finalidade	Resultados
TCE/AM	12 – Consumo e produção responsáveis	Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Aprimorar as ações socioambientais já desenvolvidas pelo TCE com regularidade e ordenamento na construção de uma política socioambiental sólida	– Destinação final dos resíduos às cooperativas de catadores. – Instalação do sistema de energia solar.
TCE/PE	16 – Paz, justiça e instituições eficazes	Levantamento Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco – ITMPE	Assegurar o direito previsto no art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e pela Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal nº 12.527/2011), e estimular a melhoria da transparência pública e, consequentemente, facilitar o controle social	– Melhora no nível de transparência das prefeituras e câmaras. – Maior efetividade da atuação do TCE relacionada a essa temática.
TCE/MA	17 – Parcerias e meios de implementação	Inclusão da avaliação dos ODS nas fiscalizações do Tribunal	Fortalecer a inclusão dos ODS nas ações governamentais do Estado e dos municípios	No levantamento operacional realizado nos PPAs municipais, foi incluída uma questão sobre a aderência dos planos aos ODS.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponíveis no *site* da Atricon.

As informações apresentadas demonstram claramente a correlação direta entre as iniciativas dos tribunais e os ODS, evidenciando o seu papel ativo na promoção e alcance das metas pactuadas.

Além dos exemplos aqui tabulados, existem inúmeras outras ações e decisões que, embora não listadas, contribuem de maneira significativa para o alcance das metas previstas nos ODS.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criou o Observatório do Futuro, que tem como objetivo monitorar e auxiliar a implementação dos ODS em nível estadual e municipal.

Os resultados, além de contribuírem para atividade fiscalizatória do TCE/SP, fornecem informações aos gestores para tomada de decisões, planejamento de ações, correção de rumos e reavaliação de prioridades.

Nesse sentido, foram criados indicadores para avaliar os resultados das políticas públicas e o impacto dessas iniciativas na vida da população. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) mede a eficiência da gestão em seis dimensões: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, meio ambiente e governança em tecnologia da informação, que estão diretamente correlacionados ao 17 ODS.

Diante dessa afinidade, o IEGM será usado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento do avanço da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo. A ferramenta foi disponibilizada aos demais Tribunais de Contas, pelo IRB, e atualmente constitui-se em importante instrumento de monitoramento utilizado pelos órgãos de controle, governo e sociedade, subsidiando ações de controle, contribuindo para o aperfeiçoamento das ações governamentais e do controle social.

Outro exemplo que podemos destacar é o Programa de Sustentabilidade e Desenvolvimento de Municípios de Mato Grosso,²¹ lançado em 2024, que visa fortalecer a capacidade de governança institucional para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

Nesse programa, o TCE/MT desempenha as funções articuladora e indutora, partilhando experiências e conhecimentos com os governos locais, além da execução de projetos interdependentes que contribuem para o cumprimento das metas previstas na Agenda 2030. As temáticas dos projetos envolvem a sustentabilidade fiscal e o desenvolvimento econômico, governança pública e infraestrutura, desenvolvimento

²¹ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução Normativa nº 09/2023 – PP* – Institui o Programa de Sustentabilidade e Desenvolvimento de Municípios de Mato Grosso, com o objetivo de fortalecer a capacidade de governança institucional desses entes para a promoção do desenvolvimento local sustentável nas dimensões fiscal, institucional, econômica, de infraestrutura, ambiental e social. Cuiabá, MT: TCE, 2023. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=09%2F2023&categoria_id=12. Acesso em: 17 out. 2025.

ambiental, saúde, saneamento e assistência social, educação e cultura e segurança pública.

Os Tribunais de Contas da Paraíba, Sergipe, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, apoiados pelo Tribunal de Contas da União, realizaram uma auditoria operacional coordenada,²² com objetivo de examinar as políticas e as ações estaduais de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca, bem como outras políticas públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao bioma Caatinga.

A auditoria abrangeu aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais, identificando diversos problemas e ausência de implementação de políticas e ações eficazes para combater e mitigar os efeitos da desertificação nas regiões monitoradas. A partir dos achados, foram feitas várias recomendações aos gestores públicos no sentido de adotarem medidas efetivas para resolver os problemas.

O TCE/AC também tem desenvolvido ações, direta e indiretamente, direcionadas ao cumprimento dos objetivos de desenvolvimento previstos na Agenda 2030.

Entre essas iniciativas, podemos destacar o Painel de Indicadores Ambientais, uma ferramenta estratégica desenvolvida pelo Tribunal, em parceria com instituições estaduais e federais, com o objetivo de monitorar e avaliar as políticas públicas ambientais do estado.

O Estado do Acre possui uma agenda ambiental crítica pautada no desmatamento, nos altos índices de queimadas e efeitos adversos decorrentes das mudanças climáticas, como enchentes e secas extremas, além de dificuldades na gestão ambiental.

O painel visa dar visibilidade e fornecer dados confiáveis aos gestores e à sociedade, subsidiando a tomada de decisão e as ações fiscalizatórias do TCE/AC, e está alinhado aos objetivos de desenvolvimento sustentável, especialmente, ODS 13 (ações contra mudança global do clima), 15 (vida terrestre), 11 (cidades e comunidades sustentáveis), 6 (água potável e saneamento) e 17 (parcerias e meios de implementação).

Podemos afirmar que o Painel de Indicadores Ambientais do TCE/AC transforma o Tribunal de mero agente fiscalizador de contas

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional regional coordenada em políticas públicas de combate à desertificação do semiárido*. Brasília: TCU, Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação de Petróleo para o Controle, 2023. Disponível em: https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/Sumario_Exec_Aud_oper_semi_arido.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

para indutor de boa governança ambiental e promotor de políticas públicas, em clara sintonia com os ODS.

O TCE/AC também internalizou os objetivos da Agenda 2030, ao adotar políticas institucionais de sustentabilidade orientadas para prática de ações sustentáveis, seja na gestão administrativa, seja nas ações de controle.

Na tabela a seguir, apresentamos um breve resumo das atividades do tribunal e sua correlação com a Agenda 2030.

Tabela 2 – Atividades desenvolvidas pelo TCE/AC e sua correlação com os ODS

(continua)

Ações administrativas		
Atividade	Objetivo	Objetivo de Desenvolvimento
Instrução Normativa nº 38/2025 – Instituiu a Política Institucional de Sustentabilidade	Diretrizes e normas internas que orientam a Corte de Contas a adotar práticas sustentáveis em sua gestão administrativa, políticas educacionais para os servidores, projetos de qualidade de vida para servidores e membros, entre outras ações.	ODS 7 (Energia limpa) ODS 12 (Consumo e produção responsáveis) ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes)
Instrução Normativa nº 40/2025 – Instituiu medidas para promoção da equidade de gênero no TCE/AC	Diretrizes e normas internas para promoção da equidade de gênero para ocupação de cargos de liderança de nível estratégico e tático no âmbito do TCE/AC	ODS 5 (Igualdade de gênero)
Semana de Meio Ambiente	Eventos e ações simbólicas, como o plantio de árvores, com objetivo de promover a conscientização socioambiental e o fortalecimento da política de sustentabilidade interna.	ODS 13 (Ação contra a mudança climática); ODS 16 (Instituições eficazes)

(conclusão)

Ações finalísticas		
Atividade	Objetivo	Objetivo de Desenvolvimento
Resolução nº 107/2015 – Instituiu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) junto aos jurisdicionados	O TCE/AC aderiu à Rede Nacional de Indicadores – Rede Indicon com a finalidade de partilhar instrumentos de medição de desempenho e boas práticas na gestão pública, adotando o IEGM como ferramenta de avaliação da qualidade da gestão municipal.	ODS 3 (Saúde e bem-estar); ODS 4 (Educação de qualidade); ODS 11 (Cidade e comunidades sustentáveis); ODS 13 (Ações de combate as mudanças do clima) ODS 16 (Instituições eficazes).
Ato nº 9/2024 e 13/2025 – Fiscalização Preventiva de Queimadas, Desmatamentos Ilegais e Seca Extrema	Diante de eventos climáticos extremos (seca, queimadas, enchentes), o Tribunal emite atos normativos, com alertas e recomendações ao Governo e municípios, orientando a implementação de medidas corretivas e preventivas.	ODS 13 (Ação contra a mudança climática); ODS 15 (Vida terrestre)
Portaria Normativa nº 60/ 2025 – Institui o Grupo de Trabalho Adjunto dos Cuidados do Igarapé São Francisco	O TCE/AC coordena um Grupo de Trabalho que busca elaborar estudos e propor soluções para os problemas complexos de infraestrutura, saneamento e gestão de resíduos na bacia hidrográfica do igarapé, demonstrando um foco na solução de problemas ambientais urbanos críticos.	ODS 6 (Água potável e saneamento); ODS 11 (Cidades sustentáveis); ODS 13 (Ação contra a mudança climática).
Acordo de Cooperação com a Atricon e o Imazon para uso de inteligência artificial na prevenção ao desmatamento	Parceria destinada ao uso de inteligência artificial por meio da ferramenta PrevisIA, desenvolvida pelo Imazon, na análise de imagens de satélite e previsão de risco de desmatamento. Essa inovação tecnológica apoia os órgãos ambientais a agirem de forma <i>preventiva</i> , e não apenas reativa.	ODS 9 (Inovação e infraestrutura); ODS 13 (Ação contra a mudança climática); ODS 15 (Vida terrestre); ODS 16 (Instituições eficazes).

Fonte: Elaboração própria.

As ações desenvolvidas pelo TCE/AC, desde a fiscalização tradicional até a inovação tecnológica e o estímulo à mudança cultural interna, demonstram sua preocupação com a agenda global de desenvolvimento, confirmando seu papel estratégico para a implementação da Agenda 2030 no estado.

4 Conclusão

O presente estudo teve como objetivo refletir acerca do papel dos Tribunais de Contas brasileiros na implementação e no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pactuados na Agenda 2030. A fim de alcançar tal objetivo, optou-se por correlacionar o contexto da Agenda com a evolução do controle externo. Essa correlação foi estabelecida por meio de uma breve revisão histórica, que abordou, inicialmente, o surgimento dos Tribunais de Contas e sua atuação estritamente formal e reativa, voltada ao controle da legalidade da despesa pública, até o momento atual, no qual essas instituições passam a adotar uma postura mais proativa, orientada para fiscalização dos resultados das políticas públicas e seus impactos na sociedade.

Foram apresentados exemplos de ações realizadas pelos tribunais do país, que contribuem para o alcance dos ODS, com destaque para atividades desenvolvidas pelo TCE/AC. A utilização de ferramentas, como Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), e de instrumentos fiscalizatórios, como a auditoria operacional, demonstra que houve uma evolução no papel desempenhado pelas Cortes de Contas.

Os tribunais demonstram que estão abandonando o modelo reativo tradicional e adotando um modelo proativo, com viés educativo e indutor de políticas públicas efetivas e que permitam o acesso aos direitos fundamentais. Os Tribunais de Contas têm focado no controle qualitativo do gasto público, a fiscalização voltou-se ao impacto social e a qualidade das políticas públicas, especialmente, em áreas essenciais como saúde, educação, segurança e meio ambiente.

Segundo o Relatório Luz da Sociedade Civil,²³ apesar dos esforços, a situação do Brasil é crítica, marcada pela estagnação e até retrocessos no cumprimento dos ODS, e, no ritmo atual, não será possível atingir as metas, especialmente em áreas como combate à pobreza, água e saneamento e no campo ambiental.

Assim, os Tribunais de Contas surgem como atores fundamentais para cobrar a eficiência do gasto público e combater a omissão estatal, bem como articuladores e indutores de políticas públicas alinhadas às

²³ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IX Relatório luz da sociedade civil sobre a agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil*. 2025. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 1º out. 2025.

metas dos ODS, cobrando que estas estejam devidamente contempladas nos instrumentos orçamentários, como o PPA, LDO e LOA.

O desafio dos tribunais é superar o modelo reativo e ao mesmo tempo garantir que suas recomendações sejam relevantes e aplicáveis, a fim de contribuir para qualificação do gasto público e geração de valor para sociedade. Embora o desafio seja imenso, neste cenário também surge a oportunidade de fortalecimento do seu papel institucional como agentes de transformação e indutores de políticas.

Este estudo demonstrou que a atuação dos Tribunais de Contas evoluiu de um controle focado na legalidade formal e na fiscalização reativa da despesa pública, para um modelo proativo, educativo e indutor, centrado no diálogo e na articulação de políticas públicas que gerem resultados concretos para sociedade, contribuindo, assim, para promoção de um Estado mais justo e transparente, em que os direitos fundamentais sejam efetivamente realizados e o compromisso nacional com a Agenda 2030 seja alcançado.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Painel de indicadores ambientais*. Rio Branco: TCE/AC, 2025. Disponível em: <https://indicaacre.TCE/AC.tc.br/conceitos/sobre>. Acesso em: 16 out. 2025.

ARANTES, Ana Beatriz Araújo; OLIVEIRA, Lucas Machado; FERREIRA, Marrielle Maia Alves. Entidades fiscalizadoras superiores e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: o Tribunal de Contas da União do Brasil. Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, Brasília, v. 21, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/29991>. Acesso em: 2 out. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – ATRICON. *Nota Recomendatória ATRICON nº 02/2022*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. 2025. Disponível em: <https://ods.atrimon.org.br/>. Acesso em: 2 out. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. *Portaria nº 011, de 26 de maio de 2022*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Portaria-011-2022-Constitui-Comite%CC%82-Te%CC%81cnico-Especializado-no-tema-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustenta%CC%81vel-ODS-2.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

BATALHA, Luciano Morandi. *O tribunal de contas operacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5712>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional regional coordenada em políticas públicas de combate à desertificação do semiárido*. Brasília: TCU, Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação de Petróleo para o Controle, 2023. Disponível em: https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/Sumario_Exec_Aud_oper_semi_arido.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

CAMILO, Diogo Gabriel Matos; ROLEMBERG, Eduardo Santos Côrtes; SANTOS, Marcos Antônio Rocha; SILVA, Rosângela Sarmento. Iniciativas sustentáveis dos Tribunais de Contas do Brasil: políticas, programas e ações de governança ambiental. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Revista os tribunais de contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 265-280. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/05/os-tribunais-de-contas-sustentabilidade-tomo1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2025.

CHADID, Ronaldo. A função social dos tribunais de contas no Brasil na ordem Constitucional. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 193-221, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/4435>. Acesso em: 17 out. 2025.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Tribunal de contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 313-334. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/tribunal-de-contas-do-seculo-xxi.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5712>. Acesso em: 10 set. 2025.

GADELHA, Alcinete. *TCE, UFAC e governo assinam protocolo de intenções para recuperação da bacia do São Francisco*. Rio Branco, Acre: Tribunal de Contas do Estado, 2025. Disponível em: <https://TCE/AC.tc.br/site/tce-ufac-e-governo-assinam-protocolo-de-intencoes-para-recuperacao-da-bacia-do-sao-francisco>. Acesso em: 1º out. 2025.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IX Relatório luz da sociedade civil sobre a agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil*. 2025. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 1º out. 2025.

LEONI, Fernanda. A legitimidade democrática e o controle de políticas públicas: o que dizer sobre os Tribunais de Contas? *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 15-39, 2022. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDa/article/view/804>. Acesso em: 10 set. 2025.

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzen; HERMANY, Ricardo. O papel dos tribunais de contas na implementação da agenda 2030 e da boa governança: mapeamento de boas práticas e melhorias nas políticas públicas. *Revista da Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas*, Belo Horizonte, v. 27 n. 54, p. 293-320, 2024. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/Direito/article/view/29497>. Acesso em: 2 out. 2025.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução Normativa nº 09/2023 – PP – Institui o Programa de Sustentabilidade e Desenvolvimento de Municípios de Mato Grosso, com o objetivo de fortalecer a capacidade de governança institucional desses entes para a promoção do desenvolvimento local sustentável nas dimensões fiscal, institucional, econômica, de infraestrutura, ambiental e social*. Cuiabá, MT: TCE, 2023. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=09%2F2023&categoria_id=12. Acesso em: 17 out. 2025.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos tribunais de contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fé, v. 12, n. 1, e274, p. 1-35, 2025. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt_BR/article/view/14191/20094 Acesso em: 1º out. 2025.

NACIONES UNIDAS – ONU. *A/RES/69/228*. Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores. Nueva York: ONU, 2014. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/RES/69/228>. Acesso em: 15 set. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. *Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia*, ano XXIII, n. 39, p. 25-50, 2020. Disponível em: https://www.mpgp.mp.br/revista/dados_revista39/revista39_dados2.html. Acesso em: 8 set. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Jacqueline dos Santos. O Tribunal de Contas como agente de transformação social: do controle formal à indução da Agenda 2030 no Brasil. *In*: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SENA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 23-47. ISBN 978-85-450-1074-6.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À ALIMENTAÇÃO À LUZ DA AGENDA 2030: UMA ANÁLISE DOS ODS 1 E 2 E O DIAGNÓSTICO EM RIO BRANCO/AC

THE ROLE OF AUDIT COURTS IN ADVANCING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO FOOD UNDER THE 2030 AGENDA: AN ANALYSIS OF SDGS 1 AND 2 WITH A LOCAL CASE STUDY IN RIO BRANCO, ACRE

KAREN ARAÚJO LIMA AMORIM

1 Introdução

O presente estudo dedica-se ao papel dos Tribunais de Contas na concretização do direito constitucional à alimentação à luz da Agenda 2030: uma análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 e 2 e o diagnóstico local (Acre).

A questão central da pesquisa é saber se os Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), podem contribuir efetivamente para a promoção do direito constitucional à alimentação por meio de sua atuação, mediante observação de sua competência para análise, avaliação e fiscalização de políticas públicas associadas aos ODS no Brasil, no caso em estudo: o ODS 1 (erradicação da pobreza) e o 2 (fome zero) da Agenda 2030, no contexto do Estado do Acre.

Este estudo parte da hipótese de que a atuação fiscalizatória e orientadora dos Tribunais de Contas pode fortalecer as políticas públicas de segurança alimentar e combate à pobreza, garantindo uma

alimentação adequada e suficiente aos mais vulneráveis, bem como incentivando a agricultura sustentável, condições essas que podem ser encontradas na política dos restaurantes populares, e assim contribuir para a concretização do direito constitucional à alimentação e para os compromissos dos ODS 1 e 2 da Agenda 2030.

Dentro do vasto escopo da Agenda 2030, os dois primeiros objetivos, ODS 1: Erradicação da Pobreza e ODS 2: Fome Zero e Agricultura Sustentável, ocupam uma posição de primazia. A escolha pelos dois ODS para a presente análise parte do princípio do reconhecimento de sua interdependência intrínseca e de seu papel como alicerces para a consecução de todos os demais objetivos. A erradicação da pobreza em todas as suas formas (ODS 1) é uma condição indispensável para acabar com a fome (ODS 2), e, reciprocamente, a segurança alimentar e nutricional é um dos pilares para a superação da pobreza. Juntos, eles representam a base para a dignidade humana e o desenvolvimento social sustentável.

Assim, a relevância deste trabalho está na contribuição para a literatura sobre o papel dos Tribunais de Contas na proposição e acompanhamento das políticas públicas na busca pela efetivação de direitos fundamentais, articulando o direito, as políticas públicas e a Agenda 2030. Oferecendo, ainda, subsídios para o fortalecimento do controle externo, visando à garantia da efetividade de programas de combate à fome no contexto local de vulnerabilidade.

A metodologia empregada neste artigo é de natureza qualitativa, baseada em referência bibliográfica e análise documental, conduzida a partir de consulta a bancos de dados de publicações eletrônicas, legislações, documentos institucionais e relatórios públicos sobre direito à alimentação, políticas públicas de combate à fome e o papel dos Tribunais de Contas, além da busca por dados secundários produzidos por órgãos oficiais, durante o período de julho a outubro de 2025. Para isso, utilizou-se de fontes como: Constituição Federal, EC nº 64/2010, Lei Orgânica da Segurança Alimentar (Lei nº 11.346/2006), relatórios do Instituto Fome Zero (IFZ) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Agenda 2030, entre outros. Nesse sentido, recorreu-se ao estudo de caso do único restaurante popular existente na Cidade de Rio Branco/AC, como exemplo concreto de política pública de segurança alimentar.

Segundo Gil,¹ a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela não utilização de instrumentos estatísticos e pela ênfase na compreensão dos fenômenos sociais a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos.

Analisou-se neste artigo a correlação entre o direito constitucional à alimentação e a atuação dos Tribunais de Contas, notadamente o TCE/AC, no monitoramento das políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza e ao combate à fome (ODS 1 e 2), extraídos da Agenda 2030.

Assim, os objetivos específicos são: apresentar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 e 2 e o conceito de insegurança alimentar; discutir o direito à alimentação com um direito social constitucional e a existência de normas jurídicas brasileiras sobre o assunto abordado; identificar a competência dos Tribunais de Contas na fiscalização de políticas sociais; analisar os restaurantes populares como instrumento de efetivação de política pública voltada à segurança alimentar e ao combate à pobreza; apontar o Tribunal de Contas do Estado do Acre como um possível instrumento para garantir a efetivação dos direitos sociais ligados à alimentação e ao combate à pobreza.

Para isso, o trabalho foi estruturado, inicialmente, de forma que fossem abordados os conceitos de insegurança alimentar e dos ODS 1 e 2 da Agenda 2030. Após, foi visto como o direito à alimentação é abordado na legislação pátria. A seguir, foram analisados os dados da fome, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e seus aspectos no diagnóstico local (Acre). E, por fim, abordou-se o papel estratégico que pode ser exercido pelo controle externo na concretização dos ODS 1 e 2.

2 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: ODS 1 e 2. A insegurança alimentar

A Agenda 2030 é um plano de ação destinado às pessoas, ao planeta e à prosperidade. Trata-se de uma ação global acertada por meio de uma declaração assinada pelos chefes de Estado e de governo e altos representantes, tendo o Brasil assumido esses objetivos ambiciosos de

¹ GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf). Acesso em: 14 out. 2025.

melhorar o mundo para todos os povos e nações, segundo se depreende do sítio das Nações Unidas.²

Os países participantes e grupos interessados estabeleceram então 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), consubstanciados em 169 metas integradas e interdependentes para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir paz e prosperidade a todos.

Entre os objetivos da Agenda, destacam-se o ODS 1 (erradicação da pobreza) e o ODS 2 (fome zero e promoção da agricultura sustentável), ambos profundamente relacionados com a concretização do direito fundamental à alimentação. Portanto, este recorte temático se mostra relevante considerando que o direito à alimentação suficiente e adequada assume seu protagonismo no debate de justiça social e dignidade humana. Afinal, se o direito à vida é o principal direito humano, o direito à alimentação é parte essencialmente integrante deste pilar, pois sem alimentação não há vida.

Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU),³ o ODS 1 diz respeito à erradicação da pobreza em todas as formas e em todos os lugares, estando este objetivo estruturado da seguinte maneira:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$1,90 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Brasília, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 9 ago. 2025.

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil: Erradicação da pobreza*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 9 ago. 2025.

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza.

O ODS 2⁴ trata de erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, organizando-se desta forma:

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano

2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Os objetivos de desenvolvimento Sustentável no Brasil: Fome Zero e agricultura sustentável*. Brasília, 2025. Disponível: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 9 ago. 2025.

meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo

2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente

2.a Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos

2.b Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha

2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

Segundo o Glossário da Saúde Brasil,⁵ o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) consiste no direito ao acesso regular, permanente e irrestrito a insumos de qualidade, seja por meio de plantio, seja pela aquisição financeira, devendo esses alimentos ser seguros e em quantidade e qualidade suficientes e adequadas, sem sacrifício de outras necessidades essenciais para a garantia da primeira, respeitando-se a cultura e as tradições do povo. Portanto, a insegurança alimentar ocorre quando a SAN não se concretiza.

Para acompanhamento dos níveis de insegurança alimentar e nutricional, criou-se a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (EBIA), que classifica as residências em quatro categorias: Segurança Alimentar (os moradores têm acesso suficiente e adequado a alimentos), Insegurança Alimentar Leve (a qualidade é

⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. *Insegurança alimentar e nutricional*. Brasília, 18 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 9 ago. 2025.

comprometida para que a quantidade seja assegurada), Insegurança Alimentar Moderada (os padrões usuais da alimentação e a quantidade são comprometidos entre os adultos da residência) ou Insegurança Alimentar Grave (os padrões da alimentação e sua quantidade são comprometidos, abrangendo todos os integrantes da família, podendo ocorrer a experiência de fome).

Logo, mais do que a experiência de fome em si ou a privação de alimento em quantidade suficiente dentro de uma residência, a insegurança alimentar e nutricional (Insan) abrange a qualidade do que se está colocando na mesa. Isso evidencia como as questões sociais e econômicas podem impactar diretamente o risco de alimentação inadequada devido à vulnerabilidade social a que uma família ou pessoa está exposta.

3 O direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro

Segundo Trindade,⁶ os direitos fundamentais foram organizados segundo sua cronologia de conquista pela humanidade e por sua natureza. O direito sob estudo (direito à alimentação) classifica-se como direito de segunda geração, assim conhecidos os direitos sociais, econômicos e culturais ou direitos positivos. São direitos destinados aos grupos mais vulneráveis da sociedade, impondo ao Estado uma atenção especial que se consubstancia comumente em obrigações de fazer, por isso fala-se em direitos positivos.

Percebe-se então a correlação direta dos direitos de segunda geração com o fundamento da dignidade da pessoa humana, prevista expressamente como fundamento da República Federativa do Brasil no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), frequentemente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como valor-fonte ou vetor interpretativo⁷ do ordenamento jurídico, sendo

⁶ TRINDADE, João. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br/.../joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF*, Brasília, n. 865, 24 maio 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo865.htm>. Acesso em: 12 ago. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF*, Brasília, n. 861, 7 abr. 2017. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo861.htm>. Acesso em: 12 ago. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus (HC) n. 142.177*. Brasília, 6 jun. 2017. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/>

um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. E ainda que amplamente inadmitida hierarquia normativa formal entre princípios constitucionais, o STF ressalta a centralidade axiológica deste princípio no sistema jurídico pátrio.

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana pressupõe a garantia de condições materiais mínimas para uma existência digna. E não há como se falar em uma existência mínima sem falar do direito à alimentação, afinal, sem uma alimentação adequada o próprio exercício da cidadania e a fruição dos demais direitos fundamentais ficam prejudicados, a exemplo do direito à vida, encontrado no art. 5º, *caput*, da CF/88.

O direito à alimentação está localizado no Capítulo II da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais, especificamente em seu art. 6º, tendo alcançado o patamar de direito social a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 64, de 4.2.2010, isto é, há apenas 15 anos.

Esse reconhecimento, também chamado na ciência do direito como positivação constitucional, estabelece o dever do Estado de garantir a alimentação de seus cidadãos, mediante o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o aproveitamento de outros direitos fundamentais.

O conceito de alimentação adequada está previsto no art. 3º da Lei nº 11.346, de 15.9.2006,⁸ que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan):

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A partir da evolução histórica do direito humano à alimentação, surgiu um instrumento essencial na legislação brasileira para

anexo/HC142177ementa.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus (HC) n. 97.035*. Brasília, 25 mar. 2009. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC97035.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

⁸ BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei orgânica de segurança alimentar e nutricional. Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

sua garantia, tornando-se o principal pilar da política de segurança alimentar: a Lei nº 11.346, de 15.9.2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), e estruturou a política de segurança alimentar em todo o território nacional. O Sisan promove a articulação entre União, estados e municípios, além da sociedade civil, para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada.

São componentes fundamentais do Sisan a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), tendo esta última o papel de promover a articulação dos órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela área de segurança alimentar e nutricional.

Em um plano de ações estruturantes, ocorreu no Brasil a criação do Programa Fome Zero, em 2003, que foi um marco no combate à fome, na medida em que representou um esforço de mudança de paradigma, buscando superar o entendimento do combate à fome como medida meramente assistencialista, mas como uma política de Estado estruturante e intersetorial.

Assim o fez articulando ações de transferência de renda, das quais a mais conhecida é o Programa Bolsa Família, que unificou programas de transferência de renda preexistentes e os condicionou a compromissos nas áreas de saúde e educação,⁹ de fortalecimento da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e de acesso à água potável e instalação de equipamentos públicos de alimentação, como os restaurantes populares e a construção de cisternas no semiárido brasileiro.¹⁰

O então Programa Fome Zero se modificou e deu forma para o nascimento do agora Plano Brasil Sem Fome (BSF), uma estratégia do governo federal de retirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030, em atenção especialmente ao ODS1. Seu lançamento ocorreu no dia 31.8.2023 e tem como metas: tirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030; reduzir,

⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Programa fome zero (08'41''). *Rádio Câmara: Especial*, Brasília, 6 fev. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/267330-especial---programa-fome-zero---08--41%E2%80%9494>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, dez. 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

ano a ano, as taxas totais de pobreza; reduzir a insegurança alimentar e nutricional, especialmente a insegurança alimentar grave.

Para tanto, estabeleceu como estratégias: o aumento da renda disponível das famílias para comprar alimentos; o mapeamento e identificação de pessoas em insegurança alimentar para inclusão em políticas de proteção social e acesso à alimentação; e a mobilização dos governos, dos poderes públicos e da sociedade civil para integrar esforços e iniciativas de combate à fome.¹¹

4 A fome e o diagnóstico local (Acre)

A vulnerabilidade social e a insegurança alimentar são os principais óbices à materialização do direito fundamental à alimentação. Enquanto a vulnerabilidade social pode ser compreendida como a ausência ou insuficiência de bens e recursos que confirmam resiliência a grupos familiares diante de crises e choques socioeconômicos, a insegurança alimentar é umas das mais severas consequências dessa vulnerabilidade, consistente na precariedade ou incerteza do acesso a alimentos, podendo chegar à fome no seu nível mais grave.

A correlação entre os dois fenômenos é inegável: a vulnerabilidade social, especialmente a insuficiência de renda e o desemprego, é um dos principais determinantes da insegurança alimentar.¹² De forma correlata, assim como o combate à pobreza e à fome caminham lado a lado, as crises alimentar e econômica também se retroalimentam em um círculo vicioso no qual a hipossuficiência econômica favorece a alimentação inadequada, enquanto a alimentação inadequada prejudica a saúde, qualidade de vida, e, consequentemente, a produtividade de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

¹¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Brasil Sem Fome*. Brasília, ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>. Acesso em: 6 out. 2025.

¹² VIEIRA, Viviane Laudelino; FIORE, Elaine Gomes; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. *Insegurança alimentar em região de alta vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 34-42, 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1830/1883>. Acesso em: 14 out. 2025.

(PNADC) de 2023,¹³ cuja metodologia consistiu na aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), revelam que o Brasil enfrenta atualmente uma grave crise alimentar.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), divulgada em 2023, evidencia que, proporcionalmente, as inseguranças alimentares moderada e grave foram maiores nas Regiões Norte e Nordeste. Especificamente, a Região Norte teve cerca de quatro vezes mais domicílios convivendo com a restrição severa de acesso aos alimentos, classificada como IA grave, em comparação com a Região Sul (7,7% contra 2,0%).

No cenário internacional, uma das metodologias mais respeitáveis para medir os níveis de segurança alimentar de um país é o Mapa da Fome elaborado pela Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) na ONU.

A inclusão de um país no mapa ocorre quando a prevalência de subnutrição, que mede a proporção da população sem acesso regular a calorias suficientes para uma vida ativa e saudável, ultrapassa 2,5% em uma média de três anos.

Em 2014, o Brasil alcançou o marco histórico de sair do mapa, contudo, em 2021, após a pandemia de Covid-19, o país retornou à lista, considerados os dados do triênio 2019-2021, e atingiu a pior situação dos últimos anos em 2022, referente ao triênio 2020-2022, com gradual melhora em 2023, triênio 2021-2023, e novamente saindo do mapa em 2024.¹⁴

A retomada de políticas sociais robustas em 2023 gerou um impacto rápido e significativo. Dados da ONU, que utiliza uma metodologia diferente da EBIA do IBGE, mostraram uma queda de 85% na insegurança alimentar severa em apenas um ano: o número de pessoas nessa condição caiu de 17,2 milhões em 2022 para 2,5 milhões em 2023.¹⁵ Esse resultado impressionante foi o principal fator que levou à nova

¹³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Segurança alimentar: 2023. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

¹⁴ MEZA, Jorge. Brasil voltou a sair do mapa da fome. *Organização das Nações Unidas*, Brasília, 14 ago. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/299851-artigo-brasil-voltou-sair-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 14 out. 2025.

¹⁵ BRASIL. 14,7 milhões de pessoas deixaram de passar fome no Brasil no ano passado. *Agência Gov.*, Brasília, 24 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/mapa-da-fome-da-onu-inseguranca-alimentar-severa-cai-85-no-brasil-em-2023-1>. Acesso em: 14 out. 2025.

saída do Brasil do Mapa da Fome, anunciada oficialmente em 2025, com base na média do triênio 2022-2024 (FAO/ONU).

Entre as regiões analisadas, a Região Amazônica, apesar de sua incomensurável riqueza em biodiversidade e recursos naturais, concentra alguns dos piores indicadores sociais do país.

Nessa região, o Estado do Acre apresenta um dos piores indicadores socioeconômicos do país. Dados do IBGE (2025) revelam altas taxas de desemprego e uma renda *per capita* inferior à média nacional. A Cidade de Rio Branco, capital do estado, concentra grande parte da população vulnerável.

O Município de Rio Branco, capital do Estado do Acre, serve como um microcosmo para a análise das dinâmicas presentes na Amazônia brasileira. Com uma população de 364.756 habitantes no censo de 2022, a cidade apresenta indicadores socioeconômicos que refletem os desafios da região.¹⁶

O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em 2021 era de R\$26.119,02, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 era de 0,727, considerado alto, mas que esconde desigualdades internas. Percebe-se a desigualdade ao se observarem os Dados do Cadastro Único (gerenciado pela antiga Senarc) e do IBGE, que revelam bolsões de pobreza e vulnerabilidade na capital e em todo o estado.¹⁷

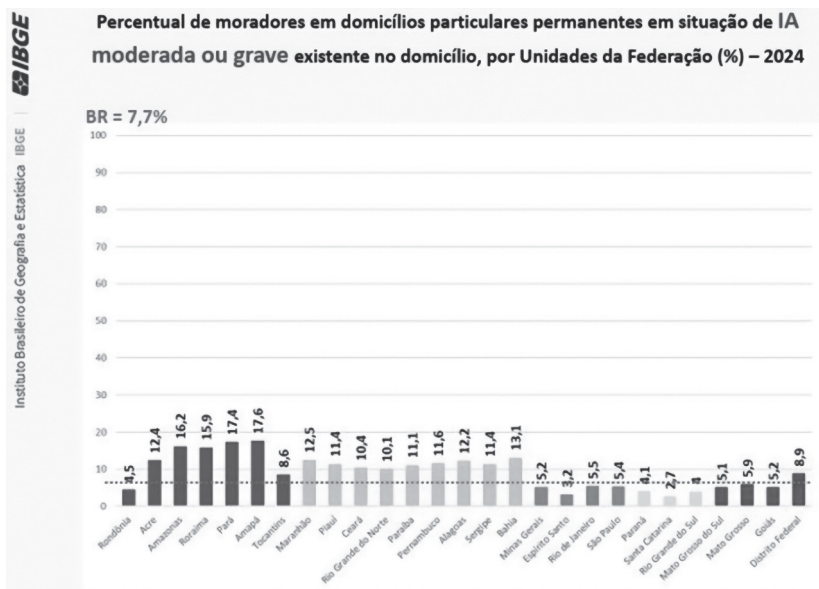
A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), divulgada em 2025, evidencia que a Região Norte, juntamente com a Região Nordeste, possui os maiores percentuais de domicílios em situação de insegurança alimentar, apresentando o percentual de moradores em domicílios particulares permanentes em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, referente ao ano de 2024.¹⁸

¹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades e estados*: Rio Branco. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ac/rio-branco.html>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Cidadania. Acompanhamento e análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para programas sociais. *Boletim Bolsa Família e Cadastro Único*, Brasília, ano 5, n. 73, jul. 2021. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20\(2\).pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20(2).pdf). Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Segurança alimentar: 2024. Rio de Janeiro, 10 out. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/724f23c52823528787ba0ef28b7940e3.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

Figura 1 – Percentual de domicílios em situação de IA moderada ou grave no ano de 2024



Fonte: PNAD Contínua – IBGE (2024).

A vulnerabilidade das famílias de baixa renda em Rio Branco é exacerbada pelo alto custo de vida, especialmente dos alimentos. Uma pesquisa da Secretaria de Planejamento do Acre (Seplan) referente a julho de 2025 calculou o custo da cesta básica alimentar para um indivíduo em R\$587,48 (quinhentos e oitenta e sete reais e quarenta e oito centavos),¹⁹ logo, para adquirir apenas o conjunto de itens da cesta básica alimentar, foi necessário comprometer, em média, 41,8%, do salário líquido.

A correlação é direta: dados do IBGE (2024) mostram que, no Brasil, os casos de insegurança alimentar moderada ou grave se concentraram em domicílios com rendimento mensal *per capita* de até um quarto de salário mínimo (13,4%), até meio salário (21,2%) e até um

¹⁹ ACRE. Secretaria de Estado de Planejamento. *Pesquisa do custo cesta básica*: julho/2025. Rio Branco, 2025. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/SEPLAN-Boletim-CB-07-Julho-2025.pdf](https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/SEPLAN-Boletim-CB-07-Julho-2025.pdf). Acesso em: 6 ago. 2025.

salário (31,5%).²⁰ Isso significa que, para uma parcela significativa da população, a renda disponível é insuficiente para cobrir o custo de uma alimentação básica, tornando-as dependentes de políticas públicas para garantir a segurança alimentar.

4.1 O restaurante popular de Rio Branco como política pública de efetivação do direito à alimentação

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Sesan/MDS), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), considerando seu compromisso com os equipamentos de segurança alimentar e nutricional (EqSAN), apoia a implantação e a modernização de restaurantes populares por meio de editais de chamada pública ou emendas parlamentares.²¹

O Programa Restaurante Popular surgiu em 2003, como parte de um conjunto de ações componentes do Programa Fome Zero, como política de combate à fome e inclusão social dos mais vulneráveis. Atualmente, vigente com uma ação do Programa Brasil Sem Fome.

Os restaurantes populares contribuem para a promoção da segurança alimentar e nutricional e para o combate à fome e à desnutrição, garantindo o acesso da população a uma alimentação saudável e adequada e configurando-se como um exemplo de política pública eficaz que serve tanto ao propósito emergencial (acesso à alimentação) quanto ao prospectivo (segurança alimentar em longo prazo). Trata-se de restaurantes públicos geridos por estados e municípios que servem refeições nutritivas a preços simbólicos, priorizando a população em situação de vulnerabilidade.

Além de garantir o acesso imediato ao alimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, acabam funcionando também como um

²⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mais de dois milhões de lares saem da insegurança alimentar em 2024*. Rio de Janeiro, 10 out. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44728-mais-de-dois-milhoes-de-lares-saem-da-inseguranca-alimentar-em-2024>. Acesso em: 6 ago. 2025.

²¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Equipamentos de segurança alimentar e nutricional: restaurante popular*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/equipamentos-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/restaurante-popular>. Acesso em: 6 ago. 2025.

espaço de acolhimento, sociabilidade e humanização, e também geram benefícios econômicos locais, pois parte dos insumos utilizados nas refeições é adquirida diretamente da agricultura familiar. Essa prática cria um ciclo virtuoso, garantindo refeições saudáveis para a população urbana vulnerável e, ao mesmo tempo, gerando renda para os pequenos produtores rurais, em alinhamento com as diretrizes dos ODS 1 e 2.

Segundo o Roteiro de Implantação para Restaurantes Populares, esses devem ser implantados em regiões de grande movimentação diária de trabalhadores de baixa renda formais e/ou informais, além regiões metropolitanas e áreas periféricas, onde há uma concentração maior de pessoas em situação de risco ou vulneráveis do ponto de vista alimentar e nutricional, objetivando atender ainda ao público de idosos, desempregados e estudantes.²²

Ademais, consoante o Manual do Programa Restaurante Popular, desenvolvido em 2004 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a celebração de convênios para a construção do restaurante popular deve ser realizada pelo chefe do Poder Executivo ou seu representante legal dos estados, Distrito Federal e municípios com no mínimo 100 mil habitantes.²³

Com base no critério mínimo de 100 mil habitantes por unidade, e considerando os 364.756 habitantes de Rio Branco, segundo o censo de 2022 do IBGE, o número ideal seria de ao menos três restaurantes populares. Contudo, o Município de Rio Branco/AC apresenta apenas um.

O Restaurante Popular José Marques de Souza, no Município de Rio Branco, pode ser citado como um exemplo concreto de ação municipal para a efetivação do direito à alimentação.

Após um período de revitalização, a unidade, agora sob gestão direta da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), foi reaberta no dia 10.2.2025, para atender prioritariamente a idosos, pessoas inscritas no Cadastro Único e cidadãos em situação de vulnerabilidade.²⁴

²² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Roteiro de implantação de restaurantes populares*. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/equipamentos-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/restaurante-popular/roteiro_de_implantacao-restaurantes_populares.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

²³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Programa Restaurante Popular*. Brasília, set. 2004. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

²⁴ OLIVEIRA, Luizio. Restaurante popular reabre e retoma atendimento à população em Rio Branco. *Secretaria de Comunicação*, Rio Branco, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://www.>

O restaurante serve diariamente cerca de 500 refeições, com cardápio elaborado por nutricionistas, com insumos adquiridos da agricultura familiar, a um preço subsidiado e altamente acessível de R\$2,00, em um ambiente climatizado e digno.²⁵ Seu impacto é social, nutricional e econômico, promovendo saúde e cidadania, razão pela qual a prefeitura anunciou planos para construir outras quatro unidades em regiões de maior necessidade social da cidade.

5 O papel estratégico do controle externo na concretização dos ODS 1 e 2

Os Tribunais de Contas são instituições autônomas e essenciais ao Estado Democrático de Direito, incumbidas de exercer o controle externo da Administração Pública em auxílio ao Poder Legislativo. Suas competências, delineadas principalmente no art. 71 da Constituição Federal de 1988, conferem-lhes um amplo espectro de atuação fiscalizatória.

A missão constitucional dos Tribunais de Contas transcende o mero controle de legalidade, tradicionalmente compreendido como a verificação de conformidade dos atos administrativos à lei. O *caput* do art. 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização deve abranger não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e a economicidade dos gastos públicos, além da aplicação de subvenções e da renúncia de receitas.

Este tripé de controle confere uma dimensão qualitativa à fiscalização. A evolução do controle externo tem caminhado para uma abordagem cada vez mais focada em resultados. A auditoria operacional, ou de desempenho, prevista no art. 71, inc. IV, da Constituição, é o principal instrumento para essa finalidade, conforme se extrai do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU).²⁶

A definição de auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações,

riobranco.ac.gov.br/noticias/restaurante-popular-reabre-e-retoma-atendimento-a-populacao-em-rio-branco/. Acesso em: 14 out. 2025.

²⁵ RESTAURANTE popular volta a funcionar após mais de um mês fechado em Rio Branco. *G1*, Rio Branco, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2025/02/10/restaurante-popular-volta-a-funcionar-apos-mais-de-um-mes-fechado-em-rio-branco.ghtml>. Acesso em: 6 ago. 2025.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).

Ao realizar auditorias operacionais, os Tribunais de Contas não se limitam a apontar falhas formais e aplicar sanções, mas produzem diagnósticos aprofundados sobre o impacto de políticas e funcionamento dos programas, propondo mudanças destinadas ao aperfeiçoamento da gestão, mediante a emissão de recomendações para o seu aprimoramento.

Essa atuação propositiva e orientada a resultados é fundamental para a construção de uma administração pública baseada em evidências, resiliente, que melhora continuamente a entrega de serviços aos cidadãos.

A Agenda 2030 oferece então uma oportunidade para os Tribunais de Contas incorporarem os ODS a suas análises de conformidade, colaborando para uma atuação propositiva e alinhada aos objetivos globais de desenvolvimento social sustentável.

O Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) tem demonstrado uma atuação alinhada a essa visão moderna do controle externo. Um exemplo emblemático é o Projeto Sede de Aprender, uma ação de fiscalização realizada em parceria com o Ministério Público do Acre (MP/AC) em escolas rurais de cinco municípios.²⁷

A inspeção revelou um cenário crítico: falta de água potável, professores sobrecarregados com o preparo da merenda e manutenção das instalações, e até mesmo estudantes responsáveis pela limpeza das escolas.

Ao expor e demandar a correção de tais condições precárias que comprometem o ambiente de aprendizado, o TCE/AC contribuiu, a uma só vez: para a garantia de uma educação de qualidade; para garantia da segurança alimentar; e para a superação da pobreza, em linha com os ODS 1 e 2 da Agenda 2030.

A experiência relatada demonstra a capacidade do Tribunal de Contas do Estado do Acre em atuar de forma proativa e qualitativa na fiscalização de políticas sociais.

²⁷ GADELHA, Alciete. TCE-AC anuncia ações emergenciais após denúncias de más condições em escolas. Associação dos membros dos tribunais de contas do Brasil. *Atricon*, Brasília, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ac-anuncia-acoes-emergenciais-apos-denuncias-de-mas-condicoes-em-escolas-do-acre/>. Acesso em: 14 out. 2025.

Dessa forma, entende-se ser possível a ampliação de seus trabalhos técnicos buscando o atingimento dos ODS da Agenda 2030.

No caso em estudo, objetiva-se o atingimento dos ODS 1 e 2 da Agenda 2030, portanto, sugere-se a utilização de fiscalização de políticas sociais voltadas ao combate à insegurança alimentar, o incentivo à agricultura sustentável e, por conseguinte, a erradicação da pobreza, objetivos estes facilmente encontrados na política do restaurante popular. Portanto, a sugestão seria pela propositura de auditoria operacional no único restaurante popular existente na Cidade de Rio Branco/AC, localizado no Bairro da Sobral.

Essa auditoria operacional poderia ser focada para além da verificação da legalidade dos contratos e despesas, passando a analisar: o cardápio nutricional, o impacto dessa política, seus custos, a satisfação dos usuários e a capacidade de atender à população em vulnerabilidade, avaliando a política em sua integralidade.

Essa análise técnica minuciosa do Tribunal de Contas do Estado do Acre forneceria ao gestor municipal informações cruciais para o planejamento da expansão da política, demonstrando como o controle externo pode auxiliar na formulação de políticas públicas mais bem dimensionadas e, portanto, mais efetivas.

Essa abordagem reflete um amadurecimento institucional. Reconhece-se que a solução para problemas complexos e estruturais, como a fome, a pobreza ou a degradação ambiental, não reside apenas na punição de erros passados, mas na construção de capacidades, no diálogo interinstitucional e na orientação técnica para uma gestão pública mais qualificada e focada em resultados.

6 Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar o papel dos Tribunais de Contas, em especial do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), na concretização do direito constitucional à alimentação, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 e 2 da Agenda 2030. Partindo da hipótese de que a atuação fiscalizatória, orientadora e pedagógica dessas instituições pode fortalecer as políticas públicas de combate à pobreza e à fome, buscou-se compreender de que maneira o controle externo contribui para a efetivação de direitos sociais fundamentais. Importa destacar que o presente estudo diz

respeito a uma busca por conhecimento acerca da temática abordada, não havendo pretensão de esgotamento do tema.

Inicialmente, abordou-se o conteúdo e as metas dos ODS 1 (erradicação da pobreza) e 2 (fome zero e agricultura sustentável), demonstrando sua interdependência e relevância para o desenvolvimento humano sustentável. Em seguida, discutiu-se a inserção do direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para sua positivação no art. 6º da Constituição Federal e para a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), pilares da política pública de segurança alimentar. Posteriormente, analisou-se o diagnóstico da fome e da insegurança alimentar no Acre, com ênfase na Capital Rio Branco, evidenciando as desigualdades sociais e econômicas que limitam o acesso da população a alimentos adequados. Por fim, avaliou-se o papel estratégico do controle externo, destacando o TCE/AC como agente indutor de políticas públicas e de boas práticas de gestão, especialmente por meio das auditorias operacionais.

A análise do caso do restaurante popular de Rio Branco revelou como políticas públicas de alimentação podem materializar o direito fundamental à alimentação, ao mesmo tempo em que se alinham aos princípios da Agenda 2030. A partir desse exemplo, confirmou-se a hipótese central de que os Tribunais de Contas, ao exercerem um controle orientado por resultados e pela efetividade social, podem contribuir de forma decisiva para o aprimoramento da governança pública e a consolidação de políticas voltadas à erradicação da pobreza e à segurança alimentar.

Conclui-se que o controle externo, quando pautado na economicidade, eficiência e efetividade, transcende a função sancionatória e assume um papel transformador, capaz de orientar gestores públicos e induzir políticas sustentáveis e inclusivas. Assim, o fortalecimento institucional e técnico dos Tribunais de Contas, aliado à ampliação das auditorias operacionais e concomitantes, constitui condição essencial para consolidar o direito humano à alimentação como uma política de Estado e não apenas de governo. Conclui-se, portanto, que o fortalecimento institucional e técnico dos Tribunais de Contas, mediante o fortalecimento das auditorias operacionais, concomitantes e propositivas, é condição indispensável para consolidar o direito humano à alimentação como política de Estado.

Recomenda-se, nesse sentido, que os Tribunais de Contas incorporem de modo sistemático os ODS em seus planejamentos estratégicos,

ampliem parcerias interinstitucionais e desenvolvam indicadores de monitoramento de políticas sociais, de forma a tornar o controle externo um instrumento de apoio à gestão baseada em evidências. Sugere-se, ainda, o aprofundamento de estudos sobre a interface entre controle, políticas públicas e desenvolvimento sustentável, com vistas a fomentar um modelo de fiscalização mais propositivo e alinhado à promoção dos direitos fundamentais.

Por fim, afirma-se que a Agenda 2030 oferece aos Tribunais de Contas do Brasil uma oportunidade histórica de reafirmar sua relevância e de potencializar sua contribuição para o desenvolvimento nacional, por meio do engajamento institucional dos Tribunais de Contas com a Agenda 2030, incorporando os ODS como referencial estratégico de sua atuação.

Referências

ACRE. Secretaria de Estado de Planejamento. *Pesquisa do custo cesta básica*: julho/2025. Rio Branco, 2025. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclcfindmkaj/https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/SEPLAN-Boletim-CB-07-Julho-2025.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Programa fome zero (08'41''). *Rádio Câmara: Especial*, Brasília, 6 fev. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/267330-especial---programa-fome-zero---08--41%E2%80%9494>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 out. 1988. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, 4 fev. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Lei orgânica de segurança alimentar e nutricional. Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Acompanhamento e análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para programas sociais. *Boletim Bolsa Família e Cadastro Único*, Brasília, ano 5, n. 73, jul. 2021. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%20C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20\(2\).pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%20C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20(2).pdf). Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Brasil Sem Fome*. Brasília, ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Equipamentos de segurança alimentar e nutricional: restaurante popular*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/equipamentos-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/restaurante-popular>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Fome*. Indicadores por estado e município: Rio Branco, 2025. Disponível em: <https://painéis.mds.gov.br/public/extensions/BSF/BSF.html>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, dez. 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Programa Restaurante Popular*. Brasília, set. 2004. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Roteiro de implantação de restaurantes populares*. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/equipamentos-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/restaurante-popular/roteiro_de_implantacao-restaurantes_populares.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Insegurança alimentar e nutricional*. Brasília, 18 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus (HC) n. 97.035*. Brasília, 25 mar. 2009. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC97035.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus (HC) n. 142.177*. Brasília, 6 jun. 2017. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC142177ementa.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF*, Brasília, n. 861, 7 abr. 2017. Disponível: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo861.htm>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF*, Brasília, n. 865, 24 maio 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo865.htm>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 29, n. 78, p. 41-45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/1224/1278>. Acesso em: 6 ago. 2025.

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. *O direito humano à alimentação adequada (DHAA) como diretriz para erradicação da fome no Brasil: Fome e DHAA*. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; FSP-USP, out. 2022. Disponível em: <https://catedrajc.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2022/11/Fome-e-DHAA.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre. *Direitos fundamentais e jurisdição constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

EM 5 anos, Acre foi campeão em redução da insegurança alimentar. *Ac24horas*, 2 maio 2024. Disponível em: <https://ac24horas.com/2024/05/02/em-cinco-anos-acre-foi-campeao-nacional-em-reducao-da-inseguranca-alimentar/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *O Estado da segurança alimentar e nutrição no mundo*. Brasília, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/274924-o-estado-da-seguran%C3%A7a-alimentar-e-da-nutri%C3%A7%C3%A3o-no-mundo>. Acesso em: 6 ago. 2025.

GADELHA, Alciete. TCE-AC anuncia ações emergenciais após denúncias de más condições em escolas. Associação dos membros dos tribunais de contas do Brasil. *Atricon*, Brasília, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://atricon.org.br/tce-ac-anuncia-acoes-emergenciais-apos-denuncias-de-mas-condicoes-em-escolas-do-acre/>. Acesso em: 14 out. 2025.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnnbpccajpcglclefindmkaj/https://files.cercomp.ufg.br/webby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Câmara interministerial de segurança alimentar e nutricional (CAISAN)*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan>. Acesso em: 14 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades e estados*: Rio Branco. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ac/rio-branco.html>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mais de dois milhões de lares saem da insegurança alimentar em 2024*. Rio de Janeiro, 10 out. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44728-mais-de-dois-milhoes-de-lares-saem-da-inseguranca-alimentar-em-2024>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Segurança alimentar: 2023. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Segurança alimentar: 2024. Rio de Janeiro, 10 out. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/724f23c52823528787ba0ef28b7940e3.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588p. (Col. Fórum IRB, v. 5). Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnmbpcajpcglclefindmkaj/https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/02/AVALIACAO-DE-POLITICAS-PUBLICAS-PELOS-TRIBUNAIS.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Brasília, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 9 ago. 2025.

MEZA, Jorge. Brasil voltou a sair do mapa da fome. *Organização das Nações Unidas*, Brasília, 14 ago. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/299851-artigo-brasil-voltou-sair-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 14 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil: Erradicação da pobreza*. Brasília, 2025. Disponível: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 9 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Os objetivos de desenvolvimento Sustentável no Brasil: Fome Zero e agricultura sustentável*. Brasília, 2025. Disponível: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 9 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil*. Brasília, 2025. Disponível: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 9 ago. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PENSSAN). *II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 14 out. 2025.

RESTAURANTE popular volta a funcionar após mais de um mês fechado em Rio Branco. *G1*, Rio Branco, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2025/02/10/restaurante-popular-volta-a-funcionar-apos-mais-de-um-mes-fechado-em-rio-branco.ghtml>. Acesso em: 6 ago. 2025.

OLIVEIRA, Luizio. Restaurante popular reabre e retoma atendimento à população em Rio Branco. *Secretaria de Comunicação*, Rio Branco, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://www.riobranco.ac.gov.br/noticias/restaurante-popular-reabre-e-retoma-atendimento-a-populacao-em-rio-branco/>. Acesso em: 14 out. 2025.

TRINDADE, João. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br/.../joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

VIEIRA, Viviane Laudelino; FIORE, Elaine Gomes; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. Insegurança alimentar em região de alta vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 34-42, 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1830/1883>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. 14,7 milhões de pessoas deixaram de passar fome no Brasil no ano passado. *Agência Gov.*, Brasília, 24 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/mapa-da-fome-da-onu-inseguranca-alimentar-severa-cai-85-no-brasil-em-2023-1>. Acesso em: 14 out. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

AMORIM, Karen Araújo Lima. O papel dos Tribunais de Contas na concretização do direito constitucional à alimentação à luz da Agenda 2030: uma análise dos ODS 1 e 2 e o diagnóstico em Rio Branco/AC. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 49-72. ISBN 978-85-450-1074-6.

CONSELHO DO FUNDEB E AS (IM) POSSIBILIDADES DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

MIRLA DE OLIVEIRA LOPES DE HOLANDA E SOUZA

1 Introdução

O controle social se constitui em um direito fundamental, que a Constituição expressou em seu parágrafo único do art. 1º, quando enuncia que todo o poder emana do povo, sendo exercido por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, conforme preceito constitucional.

A Constituição Cidadã consolidou direitos e deveres dos entes políticos e dos cidadãos, trazendo em seu dispositivo constitucional a previsão dessa participação. Sendo uma delas concretizadas por meio da participação nos conselhos de políticas públicas. A institucionalização desses espaços representou um avanço para a participação social na política pública, a exemplo dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Neste artigo, buscou-se responder à seguinte problematização: em que medida o CACS do Fundeb, no Município de Rio Branco, se constitui em um espaço democrático de participação social? O recorte temporal priorizado, de 2007 a 2014, justifica-se em razão do marco inicial de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). As questões que nortearam o estudo foram pautadas nas ações relacionadas ao acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo, bem como na identificação de quais ações se mostraram reveladoras das possibilidades de gestão democrática.

As reflexões apresentadas neste estudo têm origem em uma pesquisa de mestrado em educação, cujo objetivo geral foi analisar a

atuação do Conselho e identificar as principais dificuldades enfrentadas no exercício de suas funções. Os resultados evidenciados decorrem diretamente desse processo.

Um outro questionamento não resultado da pesquisa acadêmica, mas que evidencia achados recentes, relaciona-se às informações colhidas em 2023, por ocasião de uma capacitação ofertada pelo Programa Aprimora Gestão, do Tribunal de Contas do Acre (TCE/AC), desenvolvido por meio da Escola de Contas Conselheiro Alcides Dutra de Lima (Escon).

A capacitação intitulada “O Papel dos Conselheiros no Controle dos Gastos do Fundeb” foi ofertada nas regionais do Estado do Acre, destinada aos conselheiros. Na ocasião, foram compartilhados os achados da pesquisa mencionada e, considerando a oportunidade ímpar de reunir um grupo tão seletivo, aplicou-se um questionário por meio da ferramenta tecnológica *mentimeter*.

Considerando o objetivo geral do estudo, elencou-se como objetivos específicos a serem perseguidos: identificar como as ações do CACS do Fundeb contribuem para a correta aplicação dos recursos da educação; identificar que práticas do Conselho contribuem para a gestão democrática e confrontar os achados da pesquisa com as percepções de conselheiros no ano de 2023.

A abordagem norteadora do referido estudo é a pesquisa qualitativa que busca interpretar os fenômenos sociais, culturais e organizacionais. Para Prodanov e Freitas¹ a compreensão desses fenômenos e os sentidos atribuídos pelos sujeitos são essenciais no processo de investigação. A coleta de dados é realizada diretamente no ambiente natural e o pesquisador é o instrumento desse processo.

A perspectiva direcionadora para subsidiar o processo de análise teve como objeto investigativo o documento e as fontes de papel. Para André Cellard,² os documentos representam uma fonte riquíssima de registros pertencentes a determinado período, sendo prova de ações ocorridas em um passado recente. Segundo Uwe Flick,³ os documentos não representam apenas dados a serem usados em uma

¹ PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnica da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

² CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

³ FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

pesquisa, constituem um tópico da pesquisa, pois são detalhadas suas características e em quais condições foram produzidos.

Para a concretização da pesquisa, realizaram-se visitas ao CACS-Fundeb do Município de Rio Branco, com o objetivo de reunir a documentação necessária referente ao período definido. Tendo, como critério de escolha, os documentos que apresentaram informações pertinentes às questões de estudo. Dessa forma, os documentos analisados foram: o regimento interno, as atas, os pareceres das prestações de contas, os ofícios e os memorandos, todas essas fontes correlacionadas às atribuições do conselho, no período de 2007 a 2014, além dos normativos legais na esfera federal e municipal que versam sobre as atribuições do colegiado.

Os CACS do Fundeb desempenham papel fundamental na promoção da transparência, da responsabilidade e da participação social na gestão dos recursos da educação. Essa atuação está diretamente alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16) e Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, assegurar o acesso à justiça e construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Ao exercer o controle social, os conselheiros contribuem para o fortalecimento das instituições públicas, para o combate à má gestão e para a ampliação da confiança da sociedade no uso adequado dos recursos públicos, elementos essenciais para a consolidação da governança democrática.

O artigo está organizado em três tópicos de análise. O primeiro aborda as ações do CACS-Fundeb que contribuem para o exercício do controle e da fiscalização dos recursos do fundo. O segundo tópico trata da identificação de ações desenvolvidas pelo conselho que colaboram para o fortalecimento do espaço democrático. Por fim, o terceiro tópico apresenta informações provenientes de um evento de capacitação realizado em 2023, no qual foram levantadas as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no exercício de suas funções.

2 Acompanhamento do CACS na aplicação dos recursos do Fundeb

Nesse eixo categórico de análise, buscou-se responder de que forma as ações do CACS do Fundeb referentes ao exercício do controle e da fiscalização contribuem para a correta aplicação dos recursos do fundo. Para isso, consideraram-se os seguintes instrumentos: atas das

reuniões coletadas, ofícios e memorandos emitidos pelo CACS/Fundeb, memorando recebido pelo Conselho e o parecer das prestações de contas, considerando o recorte temporal do estudo.

No exercício de 2008, as ações do Conselho foram praticamente direcionadas para aprovação das contas do Fundeb e dos demais programas analisados. Em 2009, na ata da segunda reunião ordinária de 25 de março, constata-se a presença de uma equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação (Seme) apresentando para os conselheiros as ações que foram planejadas para o referido exercício. Como encaminhamento dessa reunião, identifica-se a solicitação do Conselho direcionada ao secretário para que este informe, com antecedência, quando da realização de licitação para aquisição dos veículos para que o Conselho possa acompanhar. A esta demanda, identifica-se que houve devolutiva da Seme, informando o dia da licitação, por meio do Memorando nº 16/2009, de 2.4.2009.

Essa ação de acompanhamento das licitações se repete em 2012, quando, na quarta reunião ordinária de 26 de setembro e no expediente encaminhado à Seme (OF/Fundeb/nº 14/2012 de 2.10), o Conselho solicita que seja encaminhada com, no mínimo, 30 dias de antecedência a documentação referente à abertura de edital licitatório. Em 2013, a continuidade dessa ação é identificada, na sexta reunião ordinária ocorrida em 4 de setembro, o Conselho delibera que seja encaminhado à Seme um novo expediente reiterando o não envio dos editais de licitação.

Uma outra despesa que deve ser acompanhada pelos conselheiros do Fundeb refere-se ao pagamento de funcionários custeados com o fundo. Com relação a essa atuação, em 2009, na quinta e na sexta reunião ordinária, os conselheiros deliberam por solicitar à Seme a relação de funcionários por escola, pagos com recursos do Fundeb. O acompanhamento dessa ação é identificado em 2010, por meio de um memorando emitido pelo Conselho em 19 de abril, no qual a unidade se reporta à Secretaria para o atendimento da demanda mencionada.

Nas atas da quarta reunião ordinária de 6.7.2011 e de 26.9.2012, é mencionado o recebimento da relação dos funcionários pagos com os recursos do Fundo, assim como, em 2013, o CACS continua solicitando essa relação para o devido acompanhamento. Em 2014, identifica-se que o Conselho, na segunda reunião ordinária, de 21 de maio, delibera por reiterar o pedido feito em abril à Seme, cuja posse do documento ocorre em agosto de 2014, conforme quinta reunião ordinária.

Embora não tenha sido identificado qual direcionamento foi dado pelo Conselho em relação aos funcionários, o que se constata, com o passar do tempo, é que o encaminhamento de informações legítimas de acompanhamento pelo Conselho foi sendo dificultado. Os pesquisadores Gonçalves,⁴ Freire⁵ e Aquino⁶ já haviam reconhecido em seus estudos o descompromisso e a morosidade da gestão pública em disponibilizar as informações para o exercício do controle social.

Com relação à estrutura adequada para a realização dos trabalhos do Conselho, na ata da quinta reunião ordinária, realizada em 1º.12.2010, há um registro em que se verifica o presidente do CACS, à época, enfatizando a “importância de constar todas as decisões em ata, sobretudo pela demora da SEME em viabilizar algumas solicitações do Conselho, como disponibilizar uma sala de reuniões que comporte adequadamente os conselheiros”.⁷ Em 2009, os conselheiros já mencionavam a carência de material e de infraestrutura da nova sala de funcionamento do Conselho.

Esse tipo de dificuldade constata-se como obstáculo para atuação dos Conselhos, quer por falta de espaço próprio, de estrutura física, quer de estrutura humana ou material para o bom andamento dos trabalhos, afirma Coutinho.⁸ O Conselho do Fundeb, em 2012, faz um agradecimento ao secretário municipal de educação pela nova sede administrativa do CACS, o que representou uma verdadeira conquista para os conselheiros que tiveram essa demanda resolvida.

Uma iniciativa de acompanhamento do Conselho refere-se às visitas nas escolas, uma importante ação desenvolvida pelo CACS-Fundeb

⁴ GONÇALVES, Antonia Maria Martins. *O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do Fundeb: o caso de SINOP – MT*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2015.

⁵ FREIRE, Eduardo José. *A câmara do Fundeb do conselho municipal de educação de Alta Floresta – MT: lemas e dilemas na atuação*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2016.

⁶ AQUINO, Javaerton de Souza. *Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no município de Macau/RN: discutindo a participação dos conselheiros*. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

⁷ RIO BRANCO. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Ata da quinta reunião ordinária*. Rio Branco/AC, 1º dez. 2010.

⁸ COUTINHO, Henrique Guimarães. *Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos*. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

de Rio Branco, em 2010 e em 2011. No entanto, de 2012 a 2014, não foi possível identificar evidências da continuidade dessa ação, o que fragiliza a atuação do Conselho. Para Freire,⁹ a realização de visitas às escolas pelos conselheiros representa um aspecto positivo do funcionamento do colegiado.

A emissão de parecer quanto à aplicação dos recursos do Fundeb é uma das incumbências do Conselho. Nesse sentido, identifica-se que essa análise é feita de forma fragmentada durante o exercício, cita-se, por exemplo, que na sexta reunião ordinária realizada em 28.10.2009, o Conselho analisa o parecer dos recursos referente ao período de maio a agosto de 2009. Tal iniciativa decorre nos anos posteriores, sendo um ponto positivo de organização do Conselho.

Um destaque é feito na ata da nona reunião ordinária de 26.11.2013, registram-se algumas falas de membros do Conselho expondo suas preocupações: “[...] em analisar e aprovar contas sem a documentação comprobatória, uma vez que o Executivo não envia os documentos solicitados, demonstrando com isso, falta de compromisso com o Conselho”.¹⁰ Em 2014, os conselheiros mencionam a importância dos documentos que compõem a prestação de contas que possam chegar ao Conselho em tempo hábil, para que, assim, seja possível a análise da documentação.

O art. 25 da Lei Federal nº 11.494/2007 descreve que os documentos referentes às despesas realizadas com recursos do Fundeb deverão permanecer à disposição dos CACS. Todavia, essa orientação normativa não foi uma constante para o CACS-Fundeb de Rio Branco. No estudo de Caldeira,¹¹ essa dificuldade de acesso à documentação foi evidenciada, embora esta seja uma previsão legal.

Para esse tipo de situação, cabe ao CACS registrar oficialmente ao Executivo que não procederá com aprovação de prestação de contas sem a devida documentação comprobatória, pois, caso contrário, como

⁹ FREIRE, Eduardo José. *A câmara do Fundeb do conselho municipal de educação de Alta Floresta – MT: lemas e dilemas na atuação*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2016.

¹⁰ RIO BRANCO. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Ata da nona reunião ordinária*. Rio Branco/AC, 26 nov. 2013.

¹¹ CALDEIRA, Rosimeire de Jesus. *Limites e possibilidades da/na gestão do Conselho de Acompanhamento e Controle Social Fundeb/Fundeb em Rondonópolis – MT*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, 2016.

afirma Gonçalves,¹² as atividades desempenhadas pelo Conselho serão apenas uma mera formalidade na aprovação das despesas dos recursos do Fundeb. Uma outra preocupação mencionada pelo Conselho, em 2014, refere-se à falta de capacitação dos seus membros.

Muniz¹³ destaca que, no período de 2010 a 2013, o Executivo não desenvolveu uma ação de capacitação para os conselheiros. Nos documentos coletados, identifica-se que o CACS, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), realizou um curso de capacitação para os conselheiros.

Com relação ao parecer emitido pelo Conselho sobre a prestação de contas do Fundeb, a pesquisadora mencionada, em estudo cujo recorte foi de 2010 a 2013, destacou que o parecer se limitava, basicamente, ao aspecto orçamentário do Fundo. Considerando o período mais amplo de 2007 a 2014, observa-se que, nos anos de 2007, 2009 e 2014, os pareceres emitidos seguiram o mesmo padrão mencionado pela autora, sem apontamentos de irregularidades. Já em 2008, não foi identificado parecer referente ao Fundeb.

No entanto, o Acórdão nº 9.597/2016/Plenário-TCE/AC considerou regular com ressalva a prestação de contas do Fundeb de Rio Branco, referente ao exercício de 2014. O motivo da ressalva foi “o pagamento de serviço terceirizado de limpeza e manutenção, cujo valor foi considerado indevidamente para efeito de remuneração dos profissionais do magistério”.¹⁴

No parecer do CACS-Fundeb, do referido exercício, não havia menção a essa despesa, o que demonstra mais uma razão enunciada pelos conselheiros quanto à necessidade de capacitação dos membros.

Ainda com relação às ações, foi possível identificar que em 2012 o Conselho forma comissões técnicas para o desenvolvimento de suas atividades, como: comissão de orçamento e prestação de contas,

¹² GONÇALVES, Antonia Maria Martins. *O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do Fundeb: o caso de SINOP – MT*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2015.

¹³ MUNIZ, Maria Valdíza Ferreira. *Fiscalização e controle externo sobre os recursos do Fundeb no município de Rio Branco no período de 2010 a 2013*. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2017.

¹⁴ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Acórdão nº 9.597/2016/Plenário-TCE/AC*. Processo nº 20.035.2015-60-TCE. Prestação de Contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, exercício de 2014. Relator: Conselheiro Valmir Gomes Ribeiro. Acre, 7 jul. 2016.

comissão de fiscalização e comissão de assuntos diversos. Em 2014, tem-se a iniciativa de criar comissões para fiscalizar o transporte, as construções, os equipamentos e os recursos humanos das escolas municipais de Rio Branco.

Por fim, considerando que atuação dos membros do Conselho é de natureza social, sem remuneração, em 2010 o Conselho tem a iniciativa de homenagear os conselheiros da gestão anterior com um diploma de honra ao mérito. Tal propositura se repete em 2012 aos membros em final de mandato.

As atividades desenvolvidas pelos Conselhos são de natureza social, na responsabilidade de acompanhar os gastos com recursos públicos, em destaque nesse estudo o do Fundeb, sem esquecer que representam espaços democráticos de representatividade.

3 Possibilidades de gestão democrática no CACS-Fundeb

Na Constituição de 1988 é inserido o princípio da gestão democrática, no contexto de abertura política, de reivindicação de direitos, no resgate dos processos de participação, de democratização da sociedade brasileira, na luta por acesso aos direitos sociais e à cidadania, afirma Gohn.¹⁵

No recorte temporal da análise, buscou-se identificar que tipos de ações desenvolvidas pelo CACS-Fundeb favoreceram a construção de um espaço democrático. Ressalta-se que, da leitura das atas as falas dos conselheiros, suas opiniões e discordâncias constam nos registros, o que denota, na forma documental, que as decisões tomadas são de cunho democrático.

De forma exequível, que outras ações o CACS-Fundeb desenvolveu durante o período do estudo. Nesse sentido, foi possível identificar que no dia 14.6.2011 foi realizada a primeira audiência pública no auditório do Cine Teatro Recreio, com a participação do TCE/AC e da Controladoria-Geral da União, ministrando, respectivamente, as temáticas: Competência do Tribunal em relação ao Fundeb e a Sociedade no Controle dos gastos públicos.

¹⁵ GOHN, Maria Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Outra ação promovida pelo Conselho foi a realização de uma reunião do colegiado na Escola Benfica, em 27.10.2011. Além dos membros do CACS-Fundeb, participaram também os integrantes do Conselho Escolar da instituição. A pauta da reunião foi a análise da prestação de contas do Fundeb referente ao período de maio a agosto de 2011.

Nos anos de 2012 a 2014, não foram encontradas evidências da continuidade das duas ações relatadas. A interrupção desse espaço de democratização enfraquece o processo participativo, corroborando a afirmativa de Coutinho,¹⁶ que identificou, em seu estudo, que ouvir a população e suas demandas não se constitui em prática dos conselheiros. Do mesmo modo, Marques¹⁷ evidenciou que os membros do Conselho não dialogam com a base representativa que os elegeu.

Em 2011, o CACS-Fundeb promove a primeira Troca de Experiências entre os Conselhos do Acre. O evento foi realizado nos dias 23 e 24.9.2011 no Município de Brasiléia, contando com parcerias institucionais da CGU e TCE/AC. Essa ação se repete em 2012, nos dias 24 e 25 de agosto, no Município de Feijó e, em 2013, no dia 16 de agosto, no Município de Assis Brasil.

Depreende-se da avaliação dos conselheiros referente à 3ª Troca de Experiência, em 2013, que o Conselho de Rio Branco é o melhor estruturado em relação aos demais CACS municipais, todavia, o trabalho de fiscalização encontra-se no mesmo nível dos demais. Em 2014, que seria a 4ª Troca de Experiência, a referida ação foi cancelada, conforme ata da sétima reunião ordinária de 29.10.2014.

São articulações como essas que Santos e Avritzer¹⁸ denominaram de local e global, entre diferentes experiências locais de democracia participativa ou entre essas experiências locais, movimentos e organizações com o objetivo de promoverem a democracia participativa. Essas articulações fortalecem as práticas locais, dando maior credibilidade,

¹⁶ COUTINHO, Henrique Guimarães. *Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

¹⁷ MARQUES, Thiago Henrique Gomes Duarte. *O controle social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do Conselho do Fundeb em Mossoró/RN*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Semi-Árido, Mossoró, 2019.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

transformando em elos de redes e movimentos mais amplos e com uma maior capacidade de transformação.

Outra ação mencionada pelo CACS-Fundeb, na ata da segunda reunião ordinária de 21.5.2014, relaciona-se à criação de um Portal do Conselho com o objetivo de integrar os Conselhos Municipais. No entanto, não se identificaram evidências da realização da referida atividade.

Com relação às ações identificadas de audiência pública, de reunião do Conselho na escola, não lograram êxito quanto à sua continuidade, enquanto a Troca de Experiência, mesmo não sendo realizada em 2014, foi concretizada em outras oportunidades. Quanto ao Portal do Conselho, não houve execução da iniciativa.

Nesse sentido, percebe-se que a existência de mecanismos indutores de gestão democrática no âmbito do Conselho é, em linhas gerais, incipiente e descontínua, e carece de potencialização ante a amplitude de sua representatividade social.

Entre as evidências identificadas no período em análise, destacam-se aquelas que ainda podem ser verificadas no contexto atual dos Conselhos. Essas informações serão apresentadas de forma sintética e posteriormente detalhadas na seção seguinte.

4 Identificação de dificuldades no contexto atual

A Escon foi criada com o objetivo de promover a capacitação e o desenvolvimento profissional dos servidores do TCE/AC, dos jurisdicionados e da sociedade civil. Com essa função, em 2023, a Escon, por meio do Programa Aprimora Gestão, inicia a edição itinerante nas sedes das regionais nos 22 (vinte e dois) municípios do Acre.

As regionais eram divididas em 6 (seis), formadas pelos municípios próximos, conforme detalhamento a seguir: Baixo Acre I (Rio Branco, Bujari e Porto Acre); Purus (Sena Madureira, Manoel Urbano e Santa Rosa do Purus); Juruá (Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter e Rodrigues Alves); Brasileia (Brasileia, Epitaciolândia, Assis Brasil e Xapuri); Tarauacá-Envira (Tarauacá, Feijó e Jordão); Baixo Acre II (Senador Guimard, Capixaba, Plácido de Castro e Acrelândia).

As capacitações foram ofertadas por meio de oficinas e envolviam as temáticas a seguir: a nova lei de licitações e os impactos nas compras públicas; como planejar e executar políticas públicas; descomplicando a

prestação de contas; e o papel dos conselheiros no controle dos gastos do Fundeb. Esta última oficina certificou cerca de 164 (cento e sessenta e quatro) conselheiros do Fundeb.

Considerando que o objeto da pesquisa desenvolvida guardava correlação com a última temática mencionada, tive a oportunidade de apresentar, além dos conteúdos relacionados à capacitação, os dados oriundos do estudo acadêmico. Nesse contexto, por compreender tratar-se de uma ocasião singular para compartilhar as informações identificadas, bem como as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros do Fundeb no período do estudo, realizei também a aplicação de um formulário por meio da ferramenta *mentimeter*, a fim de obter respostas a questionamentos atuais.

O objetivo da ação foi confrontar os achados da pesquisa com as percepções dos conselheiros no ano de 2023. As perguntas formuladas buscavam identificar: (i) quais dificuldades os conselheiros enfrentam individualmente no exercício de suas funções no CACS-Fundeb e (ii) quais obstáculos o Conselho encontra para desenvolver plenamente suas atribuições.

Nesse sentido, o procedimento adotado para apresentação consistiu no agrupamento das respostas que guardam correlação com as informações previamente levantadas, conforme quadro detalhado a seguir.

Quadro 1 – Registro dos participantes das oficinas

(continua)

Categoria	Descrição das dificuldades
Falta de informação e transparência	Falta de informações, falta de informações fornecidas pela gestão sobre os recursos, falta de aproximação da gestão junto ao conselho, informações inadequadas, falta de informação para saber como e o que cobrar do poder público, falta de informações para os conselheiros.
Apoio e parceria	Falta de apoio do Poder Executivo, ausência de apoio, falta de estrutura e apoio do poder público, comunicação e interação com a gestão administrativa, falta de parceria com a gestão.
Falta de recursos e estrutura física	Falta de espaço físico adequado para reuniões, falta de material impresso, falta de incentivo, falta de estrutura física, falta de valorização e condições de trabalho.

(conclusão)

Falta de conhecimento e formação	Falta de conhecimento, falta de conhecimento sobre o papel do conselheiro, falta de formação para todos os participantes, não ter acesso às informações para o planejamento e execução dos recursos, falta de formação, capacitação para os novos conselheiros, necessidade de aprofundar o conhecimento.
Dificuldade com aspectos técnicos	Dificuldade em entender a correta aplicação dos recursos financeiros, analisar os demonstrativos, ter acesso à documentação para avaliar as prestações de contas, desconhecimento de contabilidade, falta de auxílio técnico em questões jurídicas.
Dificuldade em reunir os membros	Dificuldade de se reunir, falta de disponibilidade de tempo para reunir os membros, conseguir reunir a maioria dos membros, dificuldade de mobilização dos membros, reunir todos os conselheiros.
Falta de participação e envolvimento	Ausência e envolvimento dos membros, falta de participação da comunidade, falta de envolvimento nas atividades, falta de participação dos conselheiros, falta de responsabilidade de alguns conselheiros.
Falta de tempo e disponibilidade	Disponibilidade de tempo, falta de tempo, conciliar o tempo para atuar, conciliar outras atribuições.

Fonte: Elaboração própria de informações dos participantes – 2023.

Dos registros analisados, depreende-se que muitas das dificuldades identificadas no período de 2007 a 2014 ainda persistem no contexto atual. Entre elas, destacam-se a dificuldade de acesso às informações necessárias para que os conselheiros possam desempenhar adequadamente suas atividades, bem como a insuficiência de recursos e de estrutura física. Ressalta-se que, embora o Município de Rio Branco – objeto do estudo – tenha superado parte dessas limitações, tal realidade ainda se faz presente em diversos municípios acreanos.

A ausência de capacitação, identificada como uma dificuldade no período do estudo, ainda persiste na atualidade, comprometendo o pleno desempenho das funções pelos conselheiros. A capacitação é fundamental para que esses atores adquiram conhecimentos necessários ao exercício de suas atribuições, garantindo maior segurança na análise dos documentos, melhor acompanhamento da aplicação dos recursos e fortalecimento do controle social na educação.

Retoma-se o apontamento relatado na categoria falta de informação e transparência, à luz do ODS 16.6, que orienta como diretriz no Brasil ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das

instituições, em todos os níveis. Koerich, Dutra, Guerra e Casa¹⁹ destacam, com base no relatório da ONU, que um dos princípios essenciais para o fortalecimento das instituições públicas é a transparência. A disponibilização de informações sobre os processos de tomada de decisão, os resultados e o desempenho institucional constitui um importante fator de dissuasão da corrupção, conforme mencionam os estudiosos.

Nesse sentido, as dificuldades apontadas como informações inadequadas ou ausentes configuram obstáculos para o exercício do controle social, comprometendo o fortalecimento institucional. Os espaços de participação social necessitam ser fortalecidos tanto setor público quanto pela sociedade, pois somente assim poderão exercer efetivamente suas atribuições e ter voz nas decisões que os envolvem.

Essa realidade é relatada no IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, documento elaborado pelo grupo de trabalho da Sociedade Civil, intitulado GT Agenda 2030.²⁰ O grupo destaca a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação social no país, ressaltando ainda que, pelo segundo ano consecutivo, a meta 16.7 estagnou.

A meta citada faz referência a garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Nesse quesito, o relatório faz referência aos debates sobre o Plano Plurianual (PPA) que envolveu 34 mil pessoas, no entanto, não se estabeleceram meios eficazes de escuta vinculante. Por fim, são mencionadas no documento diversas recomendações aos pontos destacados, a exemplo do fortalecimento dos mecanismos institucionais de escuta e participação direta da sociedade na formulação das políticas públicas.

Apesar dos avanços na participação social, a efetiva concretização da voz da sociedade ainda enfrenta diversos obstáculos, o que demonstra a necessidade de continuidade de uma luta iniciada no processo de redemocratização do país. Esses espaços configuram-se como verdadeiras escolas de participação democrática.

¹⁹ KOERICH, Adriana Back; DUTRA, Ana Regina de Aguiar; GUERRA, José Baltazar Salgueirinho Osório de Andrade; CASAGRANDE, Jacir Leonir. Os impactos das inovações de processo na administração pública à luz dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *Interações*, Campo Grande, v. 24, n. 3, p. 845-862, 2023. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/3646>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁰ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Brasil*. Brasília: GT Agenda 2030, 2025. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.org/relatorio-luz>. Acesso em: 15 out. 2025.

5 Considerações finais

Os CACS representam espaços de democratização do poder e de discussão política, permitindo a inserção de participantes com conhecimento técnico e da sociedade civil. Isso faz desses espaços, em sua forma legal, verdadeiros ambientes de debates qualificados.

Analisar a atuação do CACS de Rio Branco, buscando evidenciar as dificuldades enfrentadas para o exercício de sua função, além de evidenciar ações que são reveladoras das possibilidades de gestão democráticas, constituíram-se em desafios a serem estudados. Ademais, confrontar os achados da pesquisa realizada no período 2007 a 2014, com evidências identificadas em 2023, revela um panorama complexo de desafios persistentes que assolam as instâncias de participação social.

Nesse sentido, destacam-se algumas ações que lograram êxito no CACS de Rio Branco, todavia, algumas limitações também foram evidenciadas. Com relação às ações de acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo, citam-se as solicitações do CACS para o acompanhamento concomitante das licitações e do envio da relação de funcionários, por escola, pagos com recursos do Fundeb. Todavia, esse tipo de solicitação com o passar do tempo precisou ser reiterado pelo Conselho.

O CACS também enfrentou dificuldades quanto à estrutura física, apesar disso, as suas reivindicações lograram êxito, assim como limitações, quanto ao envio da documentação que subsidia a análise da prestação de contas para emissão do parecer, além da falta de capacitação mencionada pelos conselheiros.

Outra iniciativa de acompanhamento refere-se às visitas nas escolas, realizadas em 2010 e 2011, porém não identificadas no período de 2012 a 2014. A formação de comissões técnicas e a entrega de um diploma de honra ao mérito constituem iniciativas que fomentam e fortalecem o exercício do controle social.

Com relação às ações realizadas pelo CACS que são reveladoras das possibilidades de gestão democrática, destacam-se a realização da primeira audiência pública e de uma reunião do Conselho na Escola Benfica, consideradas excelentes iniciativas, porém não foram perenes. O Portal do Conselho que fora idealizado não foi executado. A Troca de Experiências entre os Conselhos foi uma das ações que mais foram realizadas pelo CACS.

Por fim, buscou-se revelar as dificuldades que os CACS do Estado do Acre ainda enfrentam no período de 2023. As informações levantadas evidenciam entraves de natureza estrutural, como a existência de espaços inadequados para o funcionamento dos conselhos, a carência de recursos materiais. Essas condições comprometem a realização de um trabalho de qualidade pelos conselheiros, pois a efetividade das reuniões pode não ser alcançada em razão desses obstáculos.

Outra dificuldade recorrente refere-se à ausência de capacitação específica para os conselheiros, problemática já identificada no período de 2007 a 2014 e que permanece como um desafio atual. Em uma área de disputa, o conhecimento simboliza poder. A falta desse conhecimento pode, assim, transformar o Conselho em uma instância meramente homologatória, limitando-se a ratificar as decisões do Executivo.

Destaca-se ainda, o acesso à informação, fator essencial para o exercício do controle social. A limitação no acesso a dados e documentos compromete a autonomia e a efetividade da atuação dos conselheiros. Nesse contexto, a capacitação contínua e o fortalecimento dos mecanismos de transparência são condições essenciais para aprimorar o desempenho dos CACS.

Considerando a pesquisa acadêmica e as percepções dos conselheiros no ano de 2023, percebe-se que a ocupação desses espaços de participação social ainda representa um campo de disputa. Isso contribui para uma atuação enfraquecida, pois, de um lado, está o poder detentor da máquina pública e das informações e, de outro, os Conselhos, que, em muitos casos, imploram informações que lhes são legítimas. Essa assimetria reverbera em um desempenho aquém do esperado pela sociedade.

Em que pese a realidade desejável ainda esteja um pouco distante, não se podem ocultar os avanços para consolidação da gestão democrática nem os desafios que os Conselhos enfrentam no exercício de sua função social. Assim, é necessária a luta contínua dos membros dos conselhos na reivindicação dos espaços que lhes são legalmente atribuídos. E não apenas destes, mas os usuários do sistema educacional também precisam exigir que os espaços de participação social sejam assegurados, não apenas na letra da lei, mas na realidade cotidiana do sistema. Ademais, a sociedade em geral precisa ocupar ativamente esses espaços e lutar pelo fortalecimento da participação cidadã. Caso contrário, tal realidade deficitária identificada perdurará por longos anos.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Acórdão nº 9.597/2016/Plenário-TCE/AC*. Processo nº 20.035.2015-60-TCE. Prestação de Contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, exercício de 2014. Relator: Conselheiro Valmir Gomes Ribeiro. Acre, 7 jul. 2016.

AQUINO, Javaerton de Souza. *Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no município de Macau/RN: discutindo a participação dos conselheiros*. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

CALDEIRA, Rosimeire de Jesus. *Limites e possibilidades da/na gestão do Conselho de Acompanhamento e Controle Social Fundeb/Fundeb em Rondonópolis – MT*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, 2016.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

COUTINHO, Henrique Guimarães. *Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos*. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Eduardo José. *A câmara do Fundeb do conselho municipal de educação de Alta Floresta – MT: lemas e dilemas na atuação*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2016.

GOHN, Maria Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GONÇALVES, Antonia Maria Martins. *O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do Fundeb: o caso de SINOP – MT*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2015.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Brasil*. Brasília: GT Agenda 2030, 2025. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.org/relatorio-luz>. Acesso em: 15 out. 2025.

KOERICH, Adriana Back; DUTRA, Ana Regina de Aguiar; GUERRA, José Baltazar Salgueirinho Osório de Andrade; CASAGRANDE, Jacir Leonir. Os impactos das inovações de processo na administração pública à luz dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *Interações*, Campo Grande, v. 24, n. 3, p. 845-862, 2023. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/3646>. Acesso em: 10 out. 2025.

MARQUES, Thiago Henrique Gomes Duarte. *O controle social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do Conselho do Fundeb em Mossoró/RN*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Semi-Árido, Mossoró, 2019.

MUNIZ, Maria Valdiza Ferreira. *Fiscalização e controle externo sobre os recursos do Fundeb no município de Rio Branco no período de 2010 a 2013*. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnica da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO BRANCO. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Ata da quinta reunião ordinária*. Rio Branco/AC, 1º dez. 2010.

RIO BRANCO. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Ata da nona reunião ordinária*. Rio Branco/AC, 26 nov. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUZA, Mirla de Oliveira Lopes de Holanda e. Conselho do Fundeb e as (im) possibilidades de exercício do controle social. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 73-89. ISBN 978-85-450-1074-6.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE E A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM RIO BRANCO/AC

MARILZA BRÁS GOMES LOURENÇO CARNEIRO

1 Introdução

O presente artigo busca compreender o processo de ampliação da rede municipal de ensino em Rio Branco (2014-2024), especialmente quanto à oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos, e avaliar em que medida o financiamento via Fundeb e a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre têm influenciado nesse processo.

O financiamento da educação no Brasil vem se consolidando como uma importante fonte de pesquisa, principalmente, se considerar os efeitos da implementação da política de fundos, a qual repercutiu diretamente na oferta das diferentes etapas da educação básica, inclusive na educação infantil.

Abordar o financiamento da educação brasileira e, especificamente, da educação infantil, é preciso considerar aspectos importantes que foram se consolidando com aprovação da Constituição Federal de 1988, que além da garantia de direitos ao acesso à educação para todos e da valorização do profissional da área, articula mecanismos para garantia de oferta e da qualidade do ensino por meio da veiculação de verbas financiadoras.

Com a Constituição de 1988 estabeleceu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização em regime de colaboração dos seus sistemas de ensino, sendo atribuída à União, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Outro suporte financeiro importante para o desenvolvimento da educação básica e que contempla a Educação Infantil como etapa inicial da escolarização é o Salário-Educação, o qual resulta da contribuição das empresas ao governo com o valor de dois e meio por cento da folha de pagamento anual, que com esses recursos subsidia programas como o Brasil Carinhoso e o Proinfância que são operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

No Estado do Acre, a instituição do Sistema Público da Educação Básica, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios ocorreu por meio da Lei nº 1.694/2005.

Feitas essas considerações iniciais, serão feitas breves considerações sobre o financiamento da educação básica no Brasil, alinhados aos quatro objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, que trata sobre uma educação de qualidade, no sentido de garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos e, posteriormente, será abordado sobre a política de educação infantil no Brasil e no Acre e o papel do Tribunal de Contas do Estado do Acre no acompanhamento do Fundeb e da Política de educação infantil em Rio Branco (2014 a 2024).

A hipótese parte da afirmação que, apesar da ampliação do atendimento e das políticas de financiamento, ainda há déficit significativo no acesso à educação infantil, sobretudo para crianças de 0 a 3 anos em creche.

O objetivo geral deste artigo é analisar o processo de ampliação da rede municipal de ensino em Rio Branco (AC), no que se refere à abertura de creches entre 2014 e 2024, relacionando-o ao financiamento da educação infantil e ao papel do Tribunal de Contas.

Tendo ainda como objetivos específicos: contextualizar o financiamento da educação infantil no Brasil, especialmente a partir do Fundeb; relacionar as políticas públicas locais às metas da Agenda 2030 da ONU; e discutir o papel fiscalizador do Tribunal de Contas no acompanhamento da política educacional.

O estudo é relevante porque evidencia a importância do financiamento público para a efetivação do direito à educação infantil, além de analisar como a política educacional se articula com os compromissos internacionais da Agenda 2030. Na prática, aponta desafios concretos para gestores municipais e para os órgãos de controle.

Trata-se o presente artigo de uma abordagem qualitativa, com caráter bibliográfico, com acesso a informações de fontes documentais e base teórica pertinente ao tema. Segundo Martins,¹ a pesquisa qualitativa é definida como aquela que privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise.

Autores tais como Krawczyk² sobre sustentabilidade da reforma educacional, Fonseca, Richter e Valente³ sobre regulação do trabalho docente, Santos⁴ sobre gestão democrática, entre outros, auxiliarão no embasamento teórico.

A pesquisa se utiliza ainda como base a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 1.694/2005 (que institui o Sistema Público de Educação Básica no Acre), além de diretrizes do Fundeb, programas federais como Proinfância e Brasil Carinhoso, e documentos vinculados à Agenda 2030.

Diante das considerações, será feita uma análise sucinta sobre o financiamento da educação infantil no Brasil, discorrerá sobre a agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e a política de educação infantil em Rio Branco no Acre, será abordado sobre o papel fiscalizador do Tribunal de Contas do Acre no acompanhamento da política educacional em Rio Branco.

2 O financiamento da educação infantil no Brasil

A reforma educacional na década de 1990 no Brasil, Argentina, Chile e México demonstrava o interesse dos organismos internacionais de implantar avaliações das ações, estratégias e programas nacionais como a política da educação.

As posições do organismo internacional estavam relacionadas às questões específicas de política educacional – financiamento, gestão

¹ MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. *Metodologia qualitativa de pesquisa*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2004., p. 1

² KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p.44-52, 2002.

³ FONSECA, Aparecida Maria; RICHTER, Leonice Matilde; VALENTE, Lúcia de Fátima. Regulação do trabalho docente: a presença da avaliação externa. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 409-435, 2012.

⁴ SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. *Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas*. Cadernos ANPED, Rio de Janeiro, p. 46, 2006.

para cada região nacional. Krawczyk⁵ destaca que as sustentabilidades da educacional passaram a ser observadas a luz dos acordos e das recomendações internacionais feitos em Jomtiem e/ou do documento Transformação produtiva com equidade elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO) em 1992 e/ou das recomendações das reuniões dos Ministros de Educação realizadas no marco dos PROMEDLACs.⁶

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos é chamada para março de 1990 (Ano Internacional de Alfabetização), em Jomtiem na Tailândia, tendo com meta primordial a revitalização do compromisso mundial de educar todos os cidadãos do planeta. Porém, anterior a esta, tivemos um processo preparatório que incluiu algumas reuniões regionais com a de Quito, no Equador, em 1989, cujo público-alvo era os países latino-americanos.

A Conferência, que contou com a presença de representantes de 155 governos de diferentes países, teve como patrocinadores e financiadores quatro organismos internacionais: a Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BID).

A Conferência de Jomtiem resultou na elaboração de um dos documentos mundialmente mais significativos em educação, lançados a partir de sua realização: a Declaração de Jomtiem ou Declaração Mundial sobre Educação Para Todos.

Esse documento inclui definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, as metas a serem atingidas relativamente à educação básica e os compromissos dos Governos e outras entidades participantes. Dessa forma, em sequência à Conferência Mundial os países foram incentivados a elaborar Planos Decenais de Educação Para Todos, em que as diretrizes e metas do Plano de Ação da Conferência fossem contempladas. “Pelos menos três dimensões de sustentabilidade das reformas preocupam bastante os organismos

⁵ KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p.44-52, 2002.

⁶ Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação da América Latina e do Caribe.

internacionais: a dimensão política, a dimensão financeira e a dimensão técnica”.⁷

Na dimensão política, a palavra de ordem era Pacto, citadas nos documentos de recomendação dos organismos internacionais para promover a sustentabilidade às reformas educacionais.

Esses organismos queriam a presença bem mais ativa do setor privado na reforma da política educacional, para garantir as políticas de Estado e não políticas de governo.

Com isso, o destaque de acordo com Krawczyk,⁸ está nas políticas e nas leis que regulamentam a participação empresarial e das fundações privadas, estabelecendo-se assim mecanismos de aproximação entre o setor público e o setor privado no âmbito educacional.

No balanço da década realizado pelo Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina (PREAL), houve a recomendação do fortalecimento desta participação, dos benefícios tributários e do aporte financeiro, podendo incidir também na definição de estratégias e políticas.

Na dimensão técnica a preocupação dos organismos internacionais foi a implementação de um novo modelo de gestão do sistema educacional e da escola, por meio da descentralização e autonomia da escola, visando reduzir gastos do governo central com educação, onde teve uma mudança de sucesso no âmbito educacional.

Dessa forma as políticas educacionais instituídas nesse período foram marcadas pela adaptação da escola aos objetivos econômicos, políticos e ideológicos do projeto neoliberal no qual defende o Estado máximo para formulação e avaliação de políticas e o Estado mínimo no tocante ao financiamento da escola pública. No que se refere à gestão, propõe a descentralização, a autonomia e a flexibilização, aqui entendida como capacidade da educação escolar se adequar às demandas sociais, especialmente às demandas do mercado.⁹

⁷ KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p. 45-52, 2002.

⁸ KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p. 45-52, 2002.

⁹ FONSECA, Aparecida Maria; RICHTER, Leonice Matilde; VALENTE, Lucia de Fátima. Regulação do trabalho docente: a presença da avaliação externa/*Regulation of teaching work: presence of external evaluation*. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 2, p. 420, 2013.

Krawczyk¹⁰ vai dizer que este modelo está ancorado na transferência de responsabilidade e atribuições aos estados, províncias e/ou município, segundo os países, independentemente de sua organização política e administrativa federativa ou unitária, na delegação, para as escolas, de responsabilização e atividades e ainda na inclusão da comunidade local na gestão e no financiamento das unidades escolares.

Na dimensão financeira há uma preocupação sobre a sustentabilidade das reformas, sendo tema que mais ocupam a atenção dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial e da CEPAL.

De acordo com Krawczyk,¹¹ o debate concentra-se em torno da má utilização desses recursos e da necessidade de sua otimização visando potencializar o rendimento educativo.

Em decorrência de compromisso assumido na Conferência de Jomtiem, foi elaborado no Brasil o Plano Decenal de Educação para Todos, cuja meta principal era assegurar, em dez anos (1993 a 2003), às crianças, jovens e adultos, os conteúdos mínimos em matéria de aprendizagem que respondam às necessidades elementares da vida contemporânea (universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo).

Foi neste contexto que os municípios passaram a assumir a oferta do ensino fundamental, tendo em vista o cumprimento das normas legais prescritas na Constituição Federal de 1988¹² e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN),¹³ os quais levaram muitos deles recorrerem ao terceiro setor para a execução de políticas educacionais no sentido de superar os seus problemas educacionais. “Os projetos financiados para o ensino fundamental brasileiro contribuíram para a implementação da política de avaliação, bem como incentivaram a

¹⁰ KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p. 47, 2002.

¹¹ KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p. 52, 2002.

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

¹³ BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20/12/1996b*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

concorrência entre os estados, as instituições escolares e os integrantes neles envolvidos”.¹⁴

Em 1996 com a LDB e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a educação pública no Brasil passou a ter nova regulamentação, não só no que se refere aos recursos financeiros, alterando a distribuição de responsabilidades e as incumbências entre as diferentes instâncias governamentais, assim como a redistribuição de recursos em cada unidade da federação.

Visando à melhoria do ensino fundamental no contexto do financiamento, o Brasil criou um fundo de natureza contábil, que subvinculou os recursos já atrelados, direcionando-os para essa etapa da educação básica, sob a denominação Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Nessa direção, sob os auspícios da descentralização, o FUNDEF, na medida em que os recursos são distribuídos com base no número de alunos matriculados, traz em seu bojo, o processo de municipalização do ensino fundamental.¹⁵

O FUNDEF reafirmou a obrigação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a cumprirem os dispositivos da constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, tão logo a igualmente alocarem 60% desses recursos no ensino fundamental.

Como observa Fonseca, Richter e Valente com viés mercadológico a educação foi focalizada por meio do direcionamento seletivo dos gastos sociais justificada pela necessidade e urgência evidenciada pelas demandas sociais. Neste caso o foco do financiamento foi o ensino fundamental.

Contudo, no segundo mandato do governo Lula (2007-2010) foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com ações diversificadas e que envolvia todos os níveis, etapas e modalidades da educação, voltadas para o acesso e a permanência do aluno na escola.

¹⁴ FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 30, n. 109, 2009, p. 1129.

¹⁵ SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. *Estado e Política educacional*, n. 05, 2004, p. 45. Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 30, n. 109, 2009.

Assim para atender ações previstas no PDE, em 20 de junho de 2007 foi aprovada a Lei de criação do FUNDEB que passa atender a toda educação básica.

Por sua vez, uma nova sistemática de distribuição de recursos foi instaurada com a aprovação da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, proposto como instrumento inclusivo que passou a contemplar o ensino médio e a educação infantil na destinação dos recursos.¹⁶

A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pode se considerar como uma alternativa para amenizar o problema de privação da educação infantil e ensino médio de recursos financeiros esquecidos pelo FUNDEF.

O FUNDEB é um fundo constituído por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, com aplicação exclusiva na educação básica, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal, com o diferencial de quando no âmbito de cada Estado o seu valor não alcançar o número mínimo de alunos, possibilita a complementação com recursos federais.

Santos vai dizer que, outra medida de descentralização da educação e que atinge diretamente a escola e os processos de gestão é a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Esse programa, financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Salário Educação, envia dinheiro direto para as escolas que, para recebê-lo, devem abrir uma unidade executora, medida polêmica que envolve a discussão sobre a privatização da educação. Os recursos do PDDE podem ser usados para capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, manutenção do prédio,

¹⁶ FONSECA, Aparecida Maria; RICHTER, Leonice Matilde; VALENTE, Lucia de Fátima. Regulação do trabalho docente: a presença da avaliação externa/*Regulation of teaching work: presence of external evaluation*. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, MG, v. 1, n. 2, p. 422, 2013. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/21904>. Acesso em: 27 set. 2025.

aquisição de material permanente e de consumo e outras atividades que visem melhorar o funcionamento da escola.¹⁷

O Programa Dinheiro Direto na Escola é, portanto, financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e está vinculado ao Ministério da Educação (MEC) que tem por finalidade captar recursos financeiros para projetos educacionais e de assistência ao estudante.

Para Oliveira,¹⁸ o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Brasil, é um exemplo de programa que remete às escolas, sem a mediação dos órgãos intermediários do sistema, tanto no sentido de financiarem ações quanto no sentido de sua avaliação de resultados, acompanhado de programas similares na Argentina, no Chile em outros países latino-americanos.

E tais iniciativas vêm associadas ao estímulo à administração por objetivos, ao incentivo à pedagogia de projetos, à cultura da eficiência e demonstração de resultados.

Segundo Neto e Pessoa, foi com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, que a educação infantil, primeira etapa da educação básica brasileira, as crianças de zero até cinco anos passaram a ser contemplada e reconhecida como integrante da

Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica brasileira, que contempla as crianças de zero até cinco anos. As normativas educacionais para essa faixa etária derivam da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (LDBen), que foi o primeiro texto legal a reconhecê-la como integrante da educação, definindo a obrigatoriedade da integração dos estabelecimentos de Educação Infantil aos sistemas de ensino.¹⁹

Foi a partir da LBDEN que a educação infantil teve de fato o reconhecimento de ter também recursos financeiros voltados para esta etapa tão importante da educação, pois a educação é o início do desenvolvimento intelectual da criança.

¹⁷ SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. Estado e política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP. v. 30, n. 05, p. 46, 2004.

¹⁸ OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.

¹⁹ ALVES NETO, Francisco Raimundo Alves; PESSOA, Enock da Silva; BRANDT, Marisol Reis de Paula. *Diagnóstico da realidade da criança e do adolescente em Rio Branco, Acre (2015-2020)*. Rio Branco, AC: Editora da Ufac, p. 157, 2025.

A educação infantil como fase do desenvolvimento humano, já amparo por diversas leis, deve ser ofertada as crianças em creches (0 a 3 anos) e em pré-escola (04 a 06 anos). Além do que a criança na escola vai proporcionar aos pais a tranquilidade deles enquanto estão nos seus trabalhos, isso é uma garantia de direitos para esses indivíduos já definido na Constituição Federal.

Porém, já foi tardio esse reconhecimento, sendo necessário romper alguns desafios para conquistar esse direito e isso vai ocorrer com o novo Fundeb, que foi alterado em 2020 pela Emenda Constitucional 108/2020, passando a vigorar em 2021. A Emenda tornou permanente, sendo o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica no Brasil, ampliou a participação da União no custeio de matrículas públicas e alterou o modelo de redistribuição de recursos.

Destarte, a Emenda Constitucional 108/2020 trouxe mudanças ao percentual de complementação da União no Fundeb e aos critérios de redistribuição do financiamento da Educação Básica. Assim, o novo Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, que se destina à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

O novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) é a principal fonte de financiamento da educação básica do país e atua como um mecanismo de redistribuição desses recursos, levando em consideração o tamanho das redes de ensino e, dessa forma, buscando equalizar as oportunidades educacionais do país.

O Novo Fundeb impactou a educação infantil principalmente com a vinculação de pelo menos 50% dos recursos da complementação da União à expansão da oferta de creches e pré-escolas. Isso significa que uma parte significativa dos fundos federais será destinada diretamente a essa etapa de ensino, visando atender à carência de vagas.

A União vai complementar os recursos dos Fundos em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. De modo similar à definição do (VAAF-MIN), por estado, adota-se o mesmo procedimento de cálculo para definição do (VAAT-MIN), agora por rede de ensino.

Isso posto, e com a complementação da União, os municípios poderá criar novas creches e turmas, ampliando o número de ofertas para esta etapa tão importante da escolaridade. O que significou um

grande avanço para o financiamento da educação infantil, corrigindo assim, distorções dos anos anteriores.

3 Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e a política de educação infantil em Rio Branco no Acre

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU) teve como finalidade de estabelecer um plano de ação global para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a prosperidade para todos, até o ano de 2030.

Ela contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, que abordam dimensões sociais, ambientais e econômicas, visando um futuro mais justo e sustentável para as gerações presentes e futuras, sem deixar ninguém para trás.

A Agenda 2030 considera a interligação de três elementos essenciais. Primeiro busca a universalidade dos objetivos e metas, considerando a diferenciação de cada país e região. Também, a integração de políticas sociais, econômicas e de meio ambiente. Por fim, o princípio de ‘não deixar ninguém para trás’, com o intuito de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Esta abordagem integrada e equilibrada implica em lidar com os desafios contemporâneos para o desenvolvimento sustentável. Outro ponto em destaque é a proposição de assegurar os direitos humanos e alcançar a igualdade de gênero, condição imprescindível para minimizar as diferenças entre os povos e maximizar a sinergia entre as dimensões social, econômica e ambiental.²⁰

A educação é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento sustentável e a transformação social. No contexto da Agenda 2030 da ONU, que estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Brasil enfrenta desafios significativos para garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, conforme preconizado pelo ODS 4.

²⁰ PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. O Brasil e os desafios da educação e dos educadores na agenda 2030 da ONU. *Revista Nova Paideia-Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa*, Brasília/DF, v. 1, n. 3, p. 22-33, 2019.

Apesar dos avanços na universalização do acesso à educação básica, desafios como desigualdades e a melhoria da aprendizagem ainda precisam ser superados. O país deve, ainda, incorporar a educação para o desenvolvimento sustentável em políticas e currículos para capacitar cidadãos e promover um futuro mais justo e equilibrado.

Com relação à educação de qualidade, a nova Agenda 2030 aponta que a educação é tanto um objetivo em si mesmo como um meio para atingir todos os outros ODS, considerada como uma estratégia essencial na busca pela concretização dos ODS (UNESCO).²¹

A Agenda 2030 impacta a educação brasileira ao estabelecer diretrizes para garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. No Brasil, os principais instrumentos para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 são o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), esses documentos orientam políticas educacionais, definem metas e estratégias para melhorar o acesso, a qualidade e a equidade na educação.

A Agenda 2030 também reforça a importância de integrar princípios de equidade e inclusão, além de promover a sustentabilidade e a cidadania global. No contexto brasileiro, as metas da ONU foram adaptadas para atender às especificidades locais, como eliminar desigualdades de gênero e raça na educação e garantir acesso equitativo para grupos vulneráveis. Assim, a Agenda 2030 serve como um instrumento essencial para orientar esforços conjuntos e políticas públicas voltadas para uma educação mais justa e inclusiva.

As metas do ODS 4 para a educação no Brasil, adaptadas da Agenda 2030 da ONU, são:

1 – Meta 4.1: Garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino fundamental e médio, equitativo e de qualidade, na idade adequada, assegurando oferta gratuita na rede pública e resultados de aprendizagem satisfatórios e relevantes.

2 – Meta 4.2: Assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância e acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, preparando-os para o ensino fundamental.

²¹ UNESCO. *Educação para os objetivos de desenvolvimento sustentável: objetivos de aprendizagem*, 2017. p. 18, Disponível em: https://aprendizagemcriativa.org/sites/default/files/2024-01/educacao_para_os_objetivos_de_desenvolvimento_sustentavel_objetivos_de_aprendizagem-unesco_digital_library.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

3 – Meta 4.3: Assegurar equidade de acesso e permanência à educação profissional e superior de qualidade, de forma gratuita ou a preços acessíveis.

4 – Meta 4.4: Aumentar substancialmente o número de jovens e adultos com competências técnicas e profissionais necessárias para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.

5 – Meta 4.5: Eliminar desigualdades de gênero e raça na educação, garantindo equidade de acesso, permanência e êxito em todos os níveis e modalidades de ensino para grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, populações indígenas e tradicionais, e adolescentes em medidas socioeducativas.

6 – Meta 4.6: Garantir que todos os jovens e adultos estejam alfabetizados, adquirindo conhecimentos básicos em leitura, escrita e matemática.

7 – Meta 4.7: Garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades para promover o desenvolvimento sustentável, incluindo direitos humanos, igualdade de gênero, cultura de paz, cidadania global e valorização da diversidade cultural.

8 – Meta 4.a: Oferecer infraestrutura escolar adequada às necessidades das crianças, acessível às pessoas com deficiência e sensível ao gênero, garantindo ambientes de aprendizagem seguros, inclusivos e eficazes.

9 – Meta 4.b: Ampliar em 50% o número de vagas preenchidas por alunos de países em desenvolvimento, especialmente os de língua portuguesa e vizinhos da América Latina, para ensino superior e programas técnicos no Brasil.

10 – Meta 4.c: Assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de atuação, promovendo formação continuada em colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional.

Essas metas visam garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, alinhada às necessidades e desafios do Brasil.

Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. E uma das metas é de que até 2030: assegurar que todas as meninas e meninos completem Educação Primária e Secundária de qualidade, gratuita e equitativa, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e efetivos.²²

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ODS4. *Educação de qualidade*. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>. Acesso em: 20 set. 2025.

No ODS 4, a educação infantil é abordada na Meta 4.2, que estabelece o compromisso de garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso ao desenvolvimento integral na primeira infância, bem como a cuidados e educação pré-escolar de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental.

No contexto brasileiro, essa meta foi adaptada para assegurar o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o acesso à educação infantil de qualidade, alinhando-se às necessidades locais.

Essa meta reforça a importância de investir na educação infantil como base para o aprendizado ao longo da vida e para a promoção da equidade educacional desde os primeiros anos.

Para Lima, a construção da consciência ambiental e o desenvolvimento sustentável deve ser desde a educação infantil.

Sabendo que a EA perpassa por todas as disciplinas, compreende-se que desenvolvê-la a partir de abordagens inter e transdisciplinar na educação Infantil potencializa as possibilidades de entendimento e conscientização do equilíbrio socioambiental e do meio em que as crianças desta etapa da Educação estão inseridas. Tais possibilidades são essenciais para nortear o processo de construção da consciência ambiental que oportunize o desenvolvimento sustentável desde à Educação Infantil.²³

São muitos os desafios da educação infantil no Brasil, desde ao acesso limitado às creches, necessitando de ampliar a oferta de vagas para essa faixa etária, a qualidade da educação, que deve garantir que o desenvolvimento integral das crianças seja acompanhado por cuidados e educação pré-escolar de qualidade, preparando-as adequadamente para o ensino fundamental.

Esses desafios refletem a necessidade de investimentos e políticas públicas que promovam a universalização e a qualidade da educação infantil no Brasil.

Nos municípios do estado do Acre, os desafios para essa etapa da educação são ainda maiores, incluindo a necessidade melhorar as instalações físicas das escolas para atender as necessidades das crianças, com acessibilidade para pessoas com deficiência e ambiente seguros e inclusivos, especialmente em áreas rurais e comunidades vulneráveis.

²³ LIMA, Francisco Willams Campos *et al.* Implicações do Objetivo do Desenvolvimento sustentável 04 da Agenda 2030 na Educação Infantil. *Revista Contemporânea*, Rio de Janeiro, RJ, v. 3, n. 10, p. 17306-17325, 2023.

Um dos principais desafios para o município de Rio Branco é a oferta de creches, bem como a ampliação de oferta, principalmente, para as famílias mais vulneráveis e desfavorecidas economicamente, que não têm onde matricular o filho. Ora, em um cenário como esse, como essas famílias que necessitam de creches para deixar seus filhos em segurança, poderão trabalhar tranquilamente, ou inserir-se no mercado de trabalho?²⁴

O município de Rio Branco, capital do Estado do Acre, está situado no sudoeste da Região Norte do Brasil, na mesorregião do Vale do Acre, faz limites com os estados do Amazonas (norte) e de Rondônia (leste) e os países, Bolívia (sudeste) e o Peru (sul e oeste).

Para organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação, o município de Rio Branco conta com a Secretaria Municipal de Educação (SEME), que também é responsável pela gestão dos recursos do Fundeb, onde procura gerenciar e executar as políticas e ações desenvolvidas no campo educacional.

Compete à SEME, de Rio Branco, as etapas e modalidades de ensino desenvolvidas pelo município da seguinte forma:

A Educação infantil divide-se em atendimento em creche para crianças com até 03 (três) anos de idade; e Pré-Escola para crianças com 04(quatro) e 05 (cinco) anos de idade, a completar até 31 de março de cada ano. O Ensino Fundamental I compreende o ensino do 1º ao 5º ano, com as crianças ingressando aos 06 (seis) anos de idade ou a completar até 31 de março de cada ano. A Educação de Jovens e Adultos, 1º Segmento, atende os alunos a partir de 15 (quinze) anos de idade. Geralmente, os alunos desse segmento já frequentaram ou iniciaram tardiamente, os estudos e, somente quando adulto, às vezes na terceira idade é que têm condições de retornar.²⁵

Cabe então ao Município de Rio Branco a responsabilização pela política educacional para primeira etapa da escolarização (creche e pré-escola). Isso exige por parte da gestão, além dos recursos vinculados garantido na esfera federal, dispor no seu orçamento recursos próprios para cumprir com esse direito fundamental a todas as crianças dessa faixa etária.

²⁴ ALVES NETO, Francisco Raimundo; PESSOA, Enock da Silva. *Diagnóstico da realidade da criança e do adolescente em Rio Branco, Acre (2015-2020)*, Rio Branco, AC: Editora da Universidade Federal do Acre, p. 159, 2025.

²⁵ RIO BRANCO, Secretaria Municipal de Educação. *Relatório de Gestão 2017*. Rio Branco/AC, 2017, p. 9

Com o processo de municipalização da educação, previsto na Constituição de 1988 e na LDBEN no 9.394/96, os municípios passaram a lidar com novos parâmetros mínimos, tais como a aplicação de recursos de seus orçamentos para atendimento de serviços essenciais, como é o caso da educação.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino²⁶

Segundo Verçosa,²⁷ o processo de descentralização do estado e a municipalização do ensino em Rio Branco tomou base e adquiriu novos contornos no ano 2005, com a ascensão política do Partido dos Trabalhadores (PT) à prefeitura municipal de Rio Branco, período em que se tinha, pela primeira vez, a simultaneidade na gestão da capital e do Governo do Estado do Acre uma mesma coligação política, o que viabilizou políticas favoráveis ao diálogo e ao trabalho em parceria.

Para Calixto²⁸ foi com Raimundo Angelim na Prefeitura e Jorge Viana no governo do Estado do Acre, que se encontrava no seu segundo mandato, reeleito em 2002, houve uma proximidade política das gestões administrativas, fato que era defendido nos processos eleitorais como uma possibilidade de se estabelecer parcerias que poderiam contribuir

²⁶ BRASIL, Planalto. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2006, acesso em 10 out. 2025.

²⁷ VERÇOSA, Pelegrino. *A gestão escolar no município de Rio Branco: construindo os marcos normativos no contexto da municipalização do ensino e do regime de colaboração*. ANPAE, 2011. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0442.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁸ CALIXTO, Josenir de Araújo. *Sistema público de educação e o regime de colaboração: uma experiência do Estado do Acre e do Município de Rio Branco no período de 2005 a 2012*. Dissertação (Mestrado de Educação) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio Branco, 2017.

na superação da fragmentação das políticas e programas e, dessa forma, atender às demandas da sociedade com maior efetividade e eficiência.

Nessa perspectiva, começou a despontar uma parceria entre o Estado e o Município, que se configuraria para uma reforma na gestão, culminando na organização da rede municipal de ensino, que de acordo com Calixto, esta nova organização, na verdade foram “o estabelecimento de uma nova sistemática para o processo de matrículas das escolas públicas, na cidade de Rio Branco”, de acordo com Calixto.²⁹

Esta ideia se fortaleceu com a promulgação da Lei nº 1.694/2005,³⁰ que instituiu o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios.

O art. 1º da Lei nº 1.694/2005,³¹ que dispõe sobre a definição do Sistema Público da Educação Básica, traz como finalidade desenvolver ações integradas que elaborassem e executassem políticas e normas que regulamentariam a oferta e a qualidade da educação, bem como o estabelecimento de normatização para temas como a gestão das escolas, o quadro de profissionais da educação e a utilização dos recursos financeiros, tecnológicos e materiais.

A referida lei estabeleceu cinco objetivos concernentes ao Sistema Público de Ensino, conforme preconiza o art. 3º:

Art. 3º Constituem-se objetivos do Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre: I - universalizar o ensino fundamental a todos os alunos em idade escolar; II - garantir, de forma progressiva, a oferta da educação infantil e do ensino médio; III - efetivar igualdade de condições para o acesso e permanência no ensino básico; IV - garantir a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, em conformidade com os padrões estabelecidos nos referenciais curriculares do sistema;

²⁹ CALIXTO, Josenir de Araújo. *Sistema público de educação e o regime de colaboração: Uma experiência do Estado do Acre e do Município de Rio Branco no período de 2005 a 2012*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio Branco, p. 1172017.

³⁰ ACRE, *Lei nº 1.694*, de 21/12/2005. Institui o Sistema Público da Educação Básica do estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. Disponível em: <https://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/5220>. Acesso em: 11 out. 2025.

³¹ ACRE, *Lei nº 1.694*, de 21/12/2005. Institui o Sistema Público da Educação Básica do estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. Disponível em: <https://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/5220>. Acesso em: 11 out. 2025.

e V - desenvolver capacidades cognitivas e afetivas ao educando, possibilitando autoestima, autonomia de pensamento e uma vida solidária e produtiva.³²

Esses objetivos dialogam com a legislação vigente no país, especialmente com a LDBEN (Lei 9.394/1996) e a Emenda Constitucional no 14/1996 que criou o Fundef as quais ressaltavam a imperiosidade da universalização do Ensino Fundamental como prioridade do país e, conseqüentemente, a necessidade de se definir uma política de financiamento, a partir das diretrizes da educação nacional e sob os encargos dos entes federados responsáveis pelas respectivas ofertas das diferentes etapas do ensino.

E ainda, o município de Rio Branco passou a ampliar sua política educacional na Educação Infantil com o atendimento às crianças de zero a seis anos, por meio da indução do Fundeb, implantada em 2007, ampliando com o novo Fundeb (2021), o que contribuiu para sanar prejuízos a esta faixa etária, que ainda, não havia sido ainda contemplada, mesmo considerando a responsabilidade do município pela capilaridade financeira, no desenvolvimento de políticas voltadas para a universalização do Ensino Fundamental e ampliação da Educação Infantil.

4 O papel fiscalizador do Tribunal de Contas do Acre no acompanhamento da política educacional em Rio Branco

A Constituição Federal de 1988, atribuiu aos Tribunais de Contas da União e dos Estados como agentes para fiscalização e o controle externo das políticas públicas, dentre delas, a política educacional.

O Art. 70 da Constituição Federal³³ estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União será exercida pelo Congresso Nacional (controle externo) e pelos sistemas

³² ACRE, *Lei nº 1.694*, de 21/12/2005. Institui o Sistema Público da Educação Básica do estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. Disponível em: <https://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/5220>, Acesso em: 11 out. 2025.

³³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

de controle interno de cada Poder. Este artigo é a base legal para a prestação de contas de quem administra recursos públicos.

O Controle Externo na Constituição Federal de 1988 é relatado no artigo 71, como segue:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público[...].³⁴

Os Tribunais de Contas são órgãos independentes e autônomos com competência constitucional para exercer o controle externo sobre a gestão governamental. Possuindo inclusive poder sancionatório sobre os administradores públicos que se comportarem de forma contrária ao direito administrativo.

Segundo Aguiar³⁵ o controle externo é o realizado fora da estrutura do ente controlado compreendendo: a) o controle parlamentar direto; e b) o controle exercido pelos Tribunais de Contas.

O Art. 205 da carta magna definiu a educação como um dever do estado, e o artigo 212 da mesma norma trataram da obrigação de percentuais mínimos de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já o artigo 73 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996³⁶ definiu que os órgãos de fiscalização quando da análise das prestações de contas deveriam priorizar o cumprimento do disposto no art. 212, ratificado no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e ainda o art. 11 da Lei do Fundef, que deu aos Tribunais de Contas, bem como aos responsáveis pelos

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

³⁵ AGUIAR, Ubiratan Diniz de. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, p. 141, 2011.

³⁶ BRASIL, Planalto. *Lei nº 9.394, de 20/12/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado. Acesso em: 15 out. 2025.

sistemas de ensino a competência para criar mecanismos adequados de fiscalização na busca do pleno atendimento ao disposto no Art. 212 da Constituição Federal/88.

A Lei Federal nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb, no Art. 30, preconiza que:

Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I – pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III – pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.³⁷

Considerando que o funcionamento e a organização do Estado devem atender às demandas legítimas da sociedade, que o desafio para o alcance dos melhores resultados se encontra na elevação do grau de governança da Administração Pública e que o Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, dispõe de legitimidade para garantir que o governo seja responsabilizado pela gestão dos recursos públicos e que o dinheiro dos contribuintes seja utilizado para os fins pretendidos, de forma econômica, eficiente e efetiva, identifica-se a Corte de Contas como ator chave independente que apoia a boa governança no âmbito do Governo.

Segundo Ribeiro,³⁸ os Tribunais de Contas são órgãos de controle técnico das finanças públicas, sendo suas atividades voltadas para o desempenho do controle externo da Administração, através das funções

³⁷ BRASIL, Planalto. Lei nº 14.113, de 25/12/2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, acesso em 15 out. 2025.

³⁸ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle na administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

de auditorias e ouvidorias, das avaliações operacionais e das fiscalizações de políticas governamentais.

Os Tribunais de Contas também são considerados como um órgão consultivo, quanto a sua natureza, e que orienta a Administração, possuindo uma atribuição implícita, visto que no momento em que decide acaba influenciando a Administração.

As atribuições dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em quatro categorias: 1) opinativa e informativa, através da emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e nas respostas às consultas formuladas ao Tribunal; 2) fiscalizadora, no caso das auditorias e inspeções; 3) corretiva, quando assinala prazo para correção de irregularidades; e 4) jurisdicional especial, no momento em que julga as contas do chefe do executivo.

É possível, portanto, afirmar que os Tribunais de Contas exercem um papel importante no controle externo sobre os gastos públicos para proporcionar a efetividade dos recursos nas políticas educacionais, com vista a atender os anseios da sociedade.

O Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) foi criado pela Emenda Constitucional nº 17, publicada no Diário Oficial nº 4.649, do dia 18 de setembro de 1987. O Diploma Constitucional determinava que os seus membros, denominados Conselheiros, seriam em número de sete, nomeados pelo Governador do Estado.

Os Conselheiros, depois de aprovadas as suas indicações pela Assembleia Legislativa, gozariam das mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos, vantagens e impedimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado. A primeira composição do Tribunal de Contas do Estado do Acre, porém, veio a ser nomeada somente no dia 27 de setembro de 1989.

A Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993, alterada pela Lei Complementar nº 485, de 14 de fevereiro de 2025, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial e traz no Art. 32, as funções de instrução processual do controle externo e sua forma de atuação.

Art. 32. As funções de instrução processual do controle externo da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos municípios, serão exercidas pelo Tribunal de Contas, através da Secretaria de Controle Externo, que se desdobrará, além das

unidades previstas no parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar, em oito Coordenarias Especializadas de Controle Externo - COECEX.³⁹

A instrução processual é a parte inicial do controle externo do Tribunal de Contas, que é exercido pelo seu corpo técnico especializado, os Auditores de Controle Externo, que compõem as coordenarias especializadas, conforme mencionados no Arts. 33 e 34 da referida Lei Complementar.

Art. 33. As Coordenarias Especializadas de Controle Externo, para cumprimento de suas finalidades, terão o seu desdobramento operacional definido na Instrução Normativa de que trata o art. 2º, parágrafo único, desta Lei Complementar.

“Art. 34. As Coordenarias Especializadas de Controle Externo, terão a seu cargo examinar as demonstrações contábeis das unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a instrução dos processos do julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis, bem como a realização das inspeções julgadas necessárias pelo Tribunal de Contas, competindo, em regra:

I - à 1ª COECEX, as relativas aos órgãos da administração direta e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações) dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito estadual, incluindo o Ministério Público do Estado do Acre - MPE e o Tribunal de Contas do Estado do Acre - TCE;

II - à 2ª COECEX, as relativas aos órgãos da administração direta e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações) dos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal;

III - à 3ª COECEX, as relativas às políticas públicas do Estado e municípios, com exceção das políticas de educação e meio ambiente;

IV - à 4ª COECEX, as relativas aos atos de admissão, aposentadorias, reformas e pensões dos servidores públicos estaduais e municipais;

V - à 5ª COECEX, as relativas às informações estratégicas, consultas, denúncias e recursos;

VI - à 6ª COECEX, as relativas às licitações, contratos e compras públicas, Parcerias Público Privadas - PPP, consórcios públicos e convênios;

³⁹ ACRE. *Lei Complementar nº 485*, de 14/02/2025, altera dispositivos da Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial, revoga a Lei Complementar Estadual nº 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências”; e Lei nº 1.781, de 3 de julho de 2006, que Dispõe sobre a instituição do Plano de Cargos, Funções, Carreira e Remuneração dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Acre, e dá outras providências, Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/6351>. Acesso em: 15 out.2025.

VII - à 7ª COEEX, as relativas às políticas públicas do Estado e dos municípios na área da educação; e

VIII - à 8ª COEEX, as relativas às políticas públicas do Estado e dos municípios na área de meio ambiente.⁴⁰

Em relação aos desdobramentos operacional das coordenadorias especializadas de controle externo, está definido que as políticas públicas relativas a educação do Estado e dos municípios serão exercidas pela 7ª COEEX.

Com esse novo formato de trabalho, o controle externo do TCE/AC passa a ter um direcionamento voltado para a efetividade das políticas, inclusive a educacional, fazendo um acompanhamento mais presente nas unidades de ensino e dialogando com os professores, alunos e demais servidores, para que essa política pública tão necessária chegue de fato aos alunos.

Recentemente, em um trabalho de inspeção realizado em uma escola da zona rural, o Auditor Valdecir Duarte mencionou que a 7ª Coordenação Especializada do Controle Externo do TCE/AC exercerá o controle social e a fiscalização contínua nas políticas educacionais.

De acordo com o auditor Valdeci Duarte, da 7ª Coordenadoria Especializada de Controle Externo do TCE-AC, responsável pela fiscalização das políticas públicas de educação, o Tribunal tem executado um cronograma permanente de inspeções nas escolas rurais e permanece atento às demandas da população.⁴¹

Com essa atuação percebe-se o desejo da atual gestão de que o TCE/AC não seja um órgão fiscalizador, mas, que seja um indutor das políticas educacionais no município de Rio Branco, indo além das competências estabelecidas no seu Regimento Interno, reforçando o papel do Tribunal de Contas no controle desta política pública.

⁴⁰ ACRE. *Lei Complementar nº 485*, de 14/02/2025, altera dispositivos da Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial, revoga a Lei Complementar Estadual nº 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências”; e Lei nº 1.781, de 3 de julho de 2006, que Dispõe sobre a instituição do Plano de Cargos, Funções, Carreira e Remuneração dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Acre, e dá outras providências, Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/6351>. Acesso em: 15 out. 2025.

⁴¹ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *TCE-AC fiscaliza escola rural na Transacrea*, em 14 out. 2025. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/tce-ac-fiscaliza-escola-rural-na-transacrea>. Acesso em 15 out. 2025.

Em Rio Branco, as políticas educacionais para a primeira etapa da educação básica (a educação infantil) perpassam por um desafio muito grande. Por isso que de acordo com a Lei Complementar nº 130 de 22/12/2021,⁴² as atividades Secretaria Municipal de Educação (SEME) estão inseridas no Eixo Social, Programa Educação, que tem por objetivo geral desenvolver políticas públicas de educação infantil e fundamental com qualidade, visando a ampliação das vagas, redução da evasão escolar e melhoria no trabalho pedagógico, a fim de garantir um futuro melhor aos rio-branquenses.

Destarte, percebe-se um alinhamento com a meta 4.1 da ODS em cumprir com o proposto na agenda 2030 da ONU em desenvolver uma educação de qualidade para primeira infância e acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, preparando-os para o ensino fundamental.

Como mencionado no relatório de Gestão elaborado no ano de 2024 pela Secretaria Municipal de educação de Rio Branco, com as ações implementadas pela SEME, ainda apresenta oscilações no avanço na ampliação de matrícula para primeira infância.

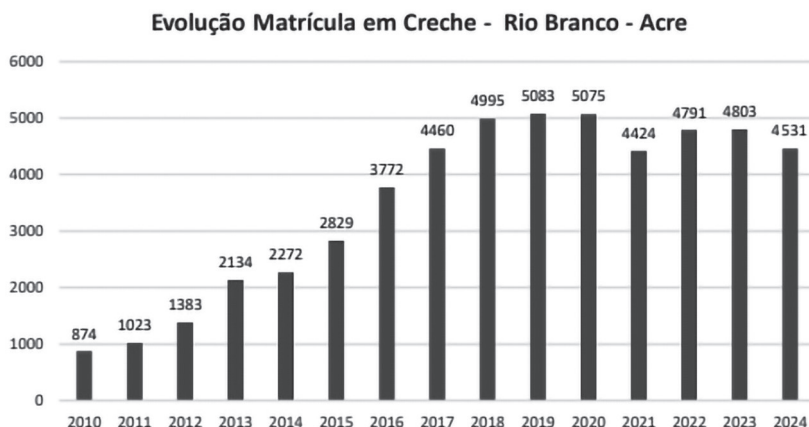
Com as ações implementadas pela SEME, o Município de Rio Branco apresenta ainda oscilações no avanço na ampliação de matrículas para a Primeira Infância, embora tenha investido na qualidade do atendimento, mediante reformas substanciais na ampliação de espaços, aquisição de brinquedos e formação continuada para professores e assistentes de creche.⁴³

Neste caso, o papel do TCE/AC é fundamental na sua atuação fiscalizadora e de controle externo, objetivando avaliar as ações governamentais desenvolvidas pelo município de Rio Branco para garantir a implementação destas ações.

⁴² ACRE, *Lei Complementar nº 130*, de 22/12/2021. p.1.2021. Disponível em: <http://portalcg.m.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2010/05/LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-130-DE-22.12.2021-Plano-Plurianual-para-o-quadri%C3%AAnio-2022-2025.pdf>, acesso em 21 out.2025

⁴³ RIO BRANCO, Secretaria Municipal de Educação. *Relatório de Gestão 2024*. Rio Branco/AC: SEME, 2024. Disponível em: <http://portalcg.m.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2025/05/RELAT%C3%93RIO-ANUAL-DE-GEST%C3%83O-RAG-SEME-2024>. Acesso em: 21 out.2025.

Gráfico 1 – Evolução de matrícula em creche (2010-2024)



Fonte: Diretoria de Gestão de Rede Escolar/Seção de Estatística e Sistema Educacenso/2024.

Ao observar o gráfico da evolução de matrícula em creche (2014-2024), verifica-se um crescimento de 50,14% nas matrículas nos últimos dez anos, o que demonstra um esforço da parte da gestão municipal em ampliar o atendimento em creche, porém quando comparado com as estimativas populacionais do censo demográfico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 2022,⁴⁴ que aponta uma população de zero a três anos de aproximadamente 26.000 (vinte e seis mil) crianças, se ver que, mesmo com a ampliação da matrícula na creche, a cobertura é de menos de 17,14% da população nessa etapa de escolarização.

Observa-se ainda, um processo crescente nas matrículas dos anos de 2014 a 2020, todavia a partir do ano 2021 houve um processo decrescente no número de matrículas em creche. Assim, percebe-se as dificuldades para gestão pública, para concretizar esta política educacional específica na primeira etapa da Educação Básica.

Denota-se que o município de Rio Branco precisa ampliar a oferta de Educação Infantil, porque muitas crianças na primeira infância, ainda se encontram fora da creche e pré-escola, principalmente, para garantir esses direitos já adquiridos constitucionalmente, Leis e Normas.

⁴⁴ IBGE. *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/rio-branco/panorama>, Acesso em: 22 out. 2025.

Desta forma, o TCE/AC como órgão independente e autônomo com competência constitucional para exercer o controle externo sobre a gestão governamental, desempenha um papel fundamental, a fim de contribuir para que esta política pública, a educacional infantil no município de Rio Branco seja ampliada, efetivada e de forma crescente.

5 Conclusão

Este artigo teve como objetivo compreender o processo de ampliação da rede municipal de ensino em Rio Branco (AC), no que se refere à abertura de creches no período compreendido entre 2014 e 2024, relacionando-o ao financiamento da educação infantil e ao papel do Tribunal de Contas.

Se sabe que a partir da Conferência de Educação para Todos na Tailândia (1990), no Brasil foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, cuja meta principal era assegurar, em dez anos (1993 a 2003), às crianças, jovens e adultos, os conteúdos mínimos em matéria de aprendizagem que respondam às necessidades elementares da vida contemporânea (universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo).

Com objetivo de atender os organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial e da CEPAL e ainda, com a instituição da LDB foi criado o FUNDEF e mais tarde o FUNDEB, tendo como objetivo de promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação.

O FUNDEB tinha as mesmas características do FUNDEF, em relação a sua estrutura, por se constituir em um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual, com vigência, recursos financeiros, beneficiários, parâmetros e mecanismos operacionais definidos em legislação específica, porém, sua principal diferença foi o seu alcance de toda a educação básica, em todos seus níveis e modalidades que passaram a ser contempladas, garantido, com esse financiamento, o direito à educação, não somente da população em idade escolar, mas também da educação infantil (pré-escola e creches).

Com o novo FUNDEB (2020) a educação infantil passar a ter um foco maior, principalmente com a vinculação de pelo menos 50% dos recursos da complementação da União à expansão da oferta de creches e pré-escolas. Isso significa que uma parte significativa dos fundos federais será destinada diretamente a essa etapa de ensino, visando atender à carência de vagas.

Este crescimento de financiamento para a educação infantil, está alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento de Sustentável da ONU e da Agenda 2030 para a educação de qualidade, onde na Meta 4.2, que estabelece o compromisso de garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso ao desenvolvimento integral na primeira infância, bem como a cuidados e educação pré-escolar de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental.

Na Agenda 2030 no Brasil, essa meta foi adaptada para assegurar o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o acesso à educação infantil de qualidade, alinhando-se às necessidades locais.

Essa meta reforça a importância dos municípios, incluindo Rio Branco, investir na educação infantil como base para o aprendizado ao longo da vida e para a promoção da equidade educacional desde os primeiros anos.

Destarte, a participação dos Tribunais de Contas, com sua função fiscalizadora do uso do dinheiro público, atuando com um órgão de controle externo na supervisão das contas públicas e ainda na execução de políticas públicas é fundamental no processo de ampliação da rede municipal de ensino em Rio Branco.

Principalmente, porque com este estudo se confirmou que, apesar da ampliação do atendimento e das políticas de financiamento da educação em Rio Branco, ainda há déficit significativo no acesso à educação infantil, sobretudo para crianças na faixa etária de zero a três anos em creche, compreendido ao período de 2014 a 2024, quando se tem um quantitativo médio de 4.700 alunos em creche e quase 21.300 crianças sem atendimento escolar, cabendo ao governo municipal a responsabilidade por garantir o acesso dessas crianças à creche, na sua primeira infância.

Neste sentido o TCE/AC, alinhado com as metas da Agenda 2030 da ONU, no que diz respeito ao ODS 4.2 que estabelece o compromisso de garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso ao desenvolvimento integral na primeira infância, bem como a cuidados e educação pré-escolar de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental, exerce um papel fundamental para que através da sua função fiscalizadora e de controle externo, seja um indutor da política educacional infantil (creches) no município de Rio Branco, política está, tão necessária para a sociedade rio-branquenses.

Referências

ACRE, *Lei nº 1.694*, de 21 dez. 2005. Institui o Sistema Público da Educação Básica do estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. Disponível em: <https://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/5220>.

ACRE. *Lei Complementar nº 485*, de 14 fev. 2025, altera dispositivos da Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial, revoga a Lei Complementar Estadual nº 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências”; e Lei nº 1.781, de 3 de julho de 2006, que Dispõe sobre a instituição do Plano de Cargos, Funções, Carreira e Remuneração dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Acre, e dá outras providências, Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/6351>. Acesso em: 15 out.2025.

ACRE, *Lei Complementar nº 130*, de 22 dez. 2021. p.1.2021. Disponível em: <http://portalcg.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2010/05/LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-130-DE-22.12.2021-Plano-Plurianual-para-o-quadri%C3%AAnio-2022-2025.pdf>, acesso em 21 out.2025.

ACRE, Tribunal de Contas do Estado. *TCE-AC fiscaliza escola rural na Transacreana*, em 14 out. 2025. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/tce-ac-fiscaliza-escola-rural-na-transacreana>. Acesso em: 15 out. 2025.

ALVES NETO, Francisco Raimundo; PESSOA, Enock da Silva. *Diagnóstico da realidade da criança e do adolescente em Rio Branco, Acre (2015-2020)*, Rio Branco, AC: Editora da Universidade Federal do Acre, 2025.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte / MG: Fórum, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. *Lei n. 9.394*, de 20 dez. 1996b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2025.

CALIXTO, Josenir de Araújo. *Sistema público de educação e o regime de colaboração: Uma experiência do Estado do Acre e do Município de Rio Branco no período de 2005 a 2012*. Dissertação (Mestrado de Educação) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio Branco, 2017.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 30, n. 109, p. 1129, 2009.

FONSECA, Aparecida Maria; RICHTER, Leonice Matilde; VALENTE, Lúcia de Fátima. Regulação do trabalho docente: a presença da avaliação externa. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia/MG, v. 2, n. 2, p. 409-435, 2012.

IBGE. *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/rio-branco/panorama>, Acesso em: 22 out. 2025.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 19, p.44-52, 2002.

LIMA, Francisco Willams Campos *et al.* Implicações do Objetivo do Desenvolvimento sustentável 04 da Agenda 2030 na Educação Infantil. *Revista Contemporânea*, Rio de Janeiro/RJ, v. 3, n. 10, p. 17306-17325, 2023.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. *Metodologia qualitativa de pesquisa*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ODS4. *Educação de qualidade*. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>. Acesso em: 20 set. 2025.

PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. O Brasil e os desafios da educação e dos educadores na agenda 2030 da ONU. *Revista Nova Paideia-Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa*, Brasília/DF, v. 1, n. 3, p. 22-33, 2019.

RIO BRANCO, Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco. *Relatório de Gestão 2017*. Rio Branco/AC: Semed Rio Branco, 2017.

RIO BRANCO, Secretaria Municipal de Educação. *Relatório de Gestão 2024*. Rio Branco/AC: SEME, 2024. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2025/05/RELAT%C3%93RIO-ANUAL-DE-GEST%C3%83O-RAG-SEME-2024>. Acesso em: 21 out.2025.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. *Estado e Política educacional*, n. 05, 2004, p. 45. Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 30, n. 109, p. 46, 2009.

UNESCO. *Educação para os objetivos de desenvolvimentos sustentável*: objetivos de aprendizagem, 2017. p. 18, Disponível em: https://aprendizagemcriativa.org/sites/default/files/2024-01/educacao_para_os_objetivos_de_desenvolvimento_sustentavel_objetivos_de_aprendizagem-unesco_digital_library.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

VERÇOSA, Pelegrino. *A gestão escolar no município de Rio Branco*: construindo os marcos normativos no contexto da municipalização do ensino e do regime de colaboração. ANPAE, 2011. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0442.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARNEIRO, Marilza Brás Gomes Lourenço. O Tribunal de Contas do estado do Acre e a política da educação infantil em Rio Branco/AC. In: BARBOSA, Dulcinea Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 91-119. ISBN 978-85-450-1074-6.

DA REPRESENTAÇÃO À NORMA: LIDERANÇA FEMININA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EQUIDADE DE GÊNERO NO TCE/AC

FROM REPRESENTATION TO THE NORM: WOMEN'S LEADERSHIP AND THE INSTITUTIONALIZATION OF GENDER EQUITY AT THE TCE/AC

BRENDA MARIA REGADOS APARECIDO

1 Introdução

Os Tribunais de Contas no Brasil constituem-se historicamente como uns órgãos marcados pela autonomia concedida constitucionalmente, a fim de propiciar uma atividade auxiliar no exercício do controle da administração pública, motivo pelo qual representam pilares essenciais para a governança democrática.

No cenário contemporâneo, em que a equidade de gênero é crescentemente reconhecida não apenas como um imperativo de justiça social, mas também como um fator determinante para a qualidade das instituições, emerge a necessidade de perscrutar a dinâmica de poder dentro dessas Cortes. A composição dos corpos diretivos destes Tribunais não representa um mero arranjo administrativo, mas reflete culturas organizacionais complexas, influenciando diretamente a representatividade do serviço público.

Essa própria composição, portanto, constitui um fato social de ordem morfológica. Ela representa uma maneira de ser coletiva consolidada que, longe de ser um acidente ou uma escolha individual, exerce uma pressão coercitiva sobre a instituição, determinando padrões e

influenciando seu funcionamento.¹ Compreender esse arranjo estrutural não é, portanto, uma questão de escolha, mas uma exigência sociológica.

Diante disso, a investigação se propõe a responder: de que forma o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) tem operacionalizado a promoção da equidade de gênero em sua estrutura organizacional e administrativa? A hipótese subjacente aponta que a presidência do TCE/AC atua como um agente de mudança significativo na promoção da equidade de gênero, contudo, o seu impacto é condicionado e mediado por fatores estruturais preexistentes, como políticas institucionais e normas culturais, que podem tanto potencializar quanto limitar as ações implementadas pela gestão.

Para responder a essa questão, este estudo estabelece, como objetivo geral, analisar a influência da presidência do TCE/AC na promoção de mulheres a cargos gerenciais, examinando o impacto da liderança institucional na equidade de gênero. Esse objetivo desdobra-se nos seguintes específicos: (i) mapear a linha do tempo das presidências da instituição; (ii) mapear a distribuição de gênero na ocupação dos cargos de gestão, correlacionando os dados com os respectivos períodos presidenciais; e (iii) investigar as políticas e as ações de gênero realizadas.

Com o intento de analisar a temática, foi realizado um recorte espacial e temporal. O recorte espacial elegeu o TCE/AC e o recorte temporal, por sua vez, acolheu as últimas seis gestões presidenciais, do ano de 2015 a 2025. Assim, busca-se eleger o espaço como um estudo de caso para investigar a relação entre a sua presidência e a ascensão de mulheres a cargos de liderança.

Neste feito, optou-se pelo estudo de natureza qualitativa, de caráter exploratório e analítico, fundamentado na análise documental. A análise documental, por sua vez, debruçou-se sobre fontes como os Portais da Transparência dos Tribunais de Contas e os Planos de Gestão disponíveis.

A importância da investigação repousa na possibilidade de agregar conhecimento a uma realidade, especificamente para os estudos de gênero no campo da administração pública no Brasil. Ao examinar as forças que impulsionam ou restringem a ascensão feminina em um órgão de controle de alta relevância, busca-se subsidiar a formulação de políticas de equidade eficazes.

¹ DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 9. ed. Tradução de Eduardo Lúcio Nogueira. Lisboa: Presença, 2004.

Para tal, o artigo está estruturado da seguinte forma: a seção subsequente apresenta a fundamentação teórico-normativa, abordando os reflexos da legislação sobre a equidade de gênero e o papel dos Tribunais de Contas no ordenamento constitucional. Em seguida, a seção de análise dos resultados investiga o caso da Corte de Contas acreana, mapeando a composição histórica de seus membros e presidiências e suas nomeações. Esta análise culmina no exame da Instrução Normativa nº 40/2025 como o marco da institucionalização da equidade.

2 Os Tribunais de Contas no Brasil

A consolidação dos Tribunais de Contas como pilares do controle externo no Brasil é o resultado de um longo e, por vezes, conturbado processo histórico de maturação institucional. A ideia de um órgão autônomo para a fiscalização das contas públicas remonta ao Período Imperial, com a apresentação de um projeto de lei ao Senado em 23.6.1826, por iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, o Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges.

O marco fundamental para a criação de uma instituição nos moldes contemporâneos ocorreu somente após a Proclamação da República, com o Decreto nº 966-A, de 7.11.1890, editado sob a influência decisiva do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa. Em sua defesa, Barbosa delineou a filosofia que norteia a instituição, concebendo-a como um “corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, [...] possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”.²

A trajetória subsequente dos Tribunais de Contas refletiu as vicissitudes da própria democracia brasileira. Todavia, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) representou um ponto de inflexão, restaurando de forma inédita a jurisdição dos Tribunais de Contas. A Carta Magna não apenas os definiu como órgãos de auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo (art. 71), mas também expandiu o escopo de sua fiscalização para além da

² FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 653.

mera legalidade dos gastos, abrangendo os aspectos de legitimidade, economicidade e, crucialmente, o controle operacional e patrimonial.³

Em linhas clássicas, Hesse sustenta que “a Constituição não configura [...] apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas”.⁴ No cenário democrático não basta uma fiscalização eficaz, devendo-se viver o que é asseverado em âmbito constitucional.

Dentro dessa ótica, a partir do papel constitucionalizado dos Tribunais de Contas, evidenciou-se uma outra vertente de suas atividades, marcada pela atuação preventiva e colaborativa, em que não se mostra suficiente a garantia de que os recursos financeiros e orçamentários sejam alocados de acordo com critérios legais, exigindo-se ainda uma análise social dentro dessas prestações de contas. Nesse contexto, a ideia de justiça passou a fazer parte das pautas de controle, um conceito contextualizado por Santos:⁵

A defesa da diferença cultural, da identidade coletiva, da autonomia ou da autodeterminação podem, assim, assumir a forma de luta pela igualdade de acesso a direitos ou a recursos, pelo reconhecimento e exercício efetivo de direitos de cidadania ou pela exigência de justiça.

No que tange à sua consolidação, ao estabelecer o princípio da simetria em seu art. 75, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) determinou que o modelo federal de fiscalização deveria ser replicado pelas unidades federativas, fornecendo a base constitucional para a criação e o fortalecimento dos Tribunais de Contas estaduais.

Essa consolidação constitucional não foi uma inovação súbita, mas a culminação de mais de um século de evolução administrativa e política, conferindo a essas instituições uma legitimidade histórica e uma densidade institucional indispensáveis para o exercício de suas funções em um Estado Democrático de Direito.

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

⁴ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Seguindo a determinação do modelo federal estabelecido pela CRFB/88, o Estado do Acre instituiu seu próprio órgão de controle externo. A criação do TCE/AC foi formalizada pela Emenda Constitucional nº 17, publicada no *Diário Oficial* de 18.9.1987.

No entanto, a efetiva instalação da Corte demandou um período de maturação política e administrativa, com a nomeação de seu primeiro corpo de conselheiros ocorrendo somente em 27.9.1989, pelo então Governador Flaviano Flávio Baptista de Melo.⁶ Uma vez criado e operacionalizado, nasce junto ao TCE/AC a função de exercer o controle externo em sua plenitude.

2.1 A mulher nas instituições de controle alinhada ao ODS 5

Antes de debruçar sobre o aspecto de gênero dentro da Instituição TCE/AC, é necessário identificar que os avanços vivenciados no campo da igualdade de gênero, embora setoriais, encontram seu alicerce principal no ordenamento jurídico-normativo. A isonomia entre homens e mulheres representa um preceito que transcende sua natureza de direito fundamental basilar para a vida digna e se entrelaça com os próprios pilares da República, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Desse modo, a igualdade de gênero deve ser reconhecida como um vetor de racionalidade, que vincula e orienta a lógica decisória do legislador e do administrador público.

[...] o processo de internacionalização dos direitos femininos se inicia com a internacionalização dos próprios direitos humanos. Ou seja, o reconhecimento de que o indivíduo é titular de direitos pelo simples fato de ser humano atinge, também, as mulheres.⁷

Não se vislumbra a instituição de um tratamento preferencial, mas antes a compensação pelo histórico de secundarização imposto às mulheres, como força de trabalho ou como um ser pensante, capaz de

⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *História*. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/inicio/historia/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

⁷ DOMINGUES, Maria de Fátima; FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. Breve incursão histórica pelos direitos femininos e seu reconhecimento como consolidação da dignidade humana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS DA PERSONALIDADE, I. *Anais eletrônicos...* Maringá: Unicesumar, 2014. v. 1. p. 1-16. Disponível em: http://www.cesumar.br/prppge/pesquisa/mostras/pri_mestrado/pdf/02_GT6_Maria_Fatima_Domingues.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

ocupar posições de liderança. Como forma de recuperar os danos causados, em 2002, o Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.⁸

A Convenção conceitua a expressão “discriminação contra a mulher” como

distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, [...] com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Bem como dispõe acerca das medidas necessárias para suprir essas formas de discriminação, sendo uma delas a igualdade de oportunidades de emprego, inclusive a aplicação dos mesmos critérios de seleção em questões de emprego.⁹

O normativo exposto expõe uma obviedade, a necessidade de promoção de igualdade nos mais diversos ambientes, com destaque para as relações de trabalho por ser a análise realizada com o exercício de cargos. Nesse contexto, a representatividade se apresenta como um ponto de partida:

Boaventura de Souza Santos bem ensinou que devemos “lutar pela igualdade sempre que as diferenças nos discriminem e lutar pelas diferenças sempre que a igualdade nos descaracterize”. Apenas as oportunidades e o tratamento devem ser potencialmente iguais. Isso porque, se a igualdade de oportunidades não ocorre nos espaços políticos e de poder, dificilmente ocorrerá nas empresas, nas escolas, nas comunidades.¹⁰

⁸ BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

⁹ BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁰ PINTO, Lígia Pires. A resiliência é mais forte que a violência: a mulher no jogo político. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord.). *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 133-148.

Outro passo importante para a pauta feminina no âmbito institucional se deu em 2015, momento em que a luta pela igualdade de gênero foi reforçada pelas Nações Unidas, em razão do lançamento da agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com metas a serem alcançadas até 2030.¹¹ Nesse mesmo ano, o TCE/AC fez história no fortalecimento de sua política de equidade de gênero, ao eleger pela primeira vez, uma conselheira para o cargo de presidente, Naluh Gouveia, para o biênio 2015-2016.

O Objetivo 5 apresenta como uma das iniciativas “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, designando como meta a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública, tanto no setor público, quanto no setor privado.¹²

Em adicional, a *Intosai Development Initiative* (IDI) da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), que desempenha um papel crucial no fortalecimento das capacidades das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) em todo o mundo, incluiu em seu Plano Estratégico 2019-2021 o compromisso com uma mudança estratégica para integrar totalmente a perspectiva de gênero na organização.¹³

Assegurar às mulheres igualdade de oportunidades nos processos de tomada de decisão representa também uma meta do Conjunto Mínimo de Indicadores de Gênero (CMIG), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.¹⁴

Em consonância com a meta estabelecida, atua a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que desempenha um papel crucial de governança da rede, promovendo a harmonização e o aprimoramento do sistema. Um instrumento-chave nesse processo é a Nota Recomendatória nº 04/2022, que contempla “recomendações aos

¹¹ NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 16 maio 2025.

¹² NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 16 maio 2025.

¹³ IDI – INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. *Cross-cutting priority: inclusiveness and gender*, 2021. Disponível em: <https://www.idi.no/who-we-are/our-priorities/inclusiveness-and-gender>. Acesso em: 17 jul. 2025.

¹⁴ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/bhrhfmc/brasil_estatisticas-de-genero_indicadores-sociais-mulheres-br_2019.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

Tribunais de Contas do Brasil para promoção da igualdade de gênero, para que adotem instrumentos de ampliação da participação feminina, notadamente em cargos de liderança no âmbito do controle externo”.¹⁵

Esta nota, fundamentada no alinhamento com os ODS 5 da Agenda 2030 da ONU, não é apenas uma sugestão, mas um direcionamento estratégico para todo o sistema. Ela cria uma expectativa de ação e estabelece um padrão pelo qual o compromisso de cada Tribunal de Contas com a equidade de gênero pode ser avaliado. A resposta das instituições a esta recomendação torna-se um indicador relevante de seu alinhamento com as melhores práticas do controle externo brasileiro.

Essa atuação, portanto, não se limita à fiscalização orçamentária, ela está intrinsecamente vinculada à promoção dos pilares fundamentais da República. Dentre eles, a própria CRFB/88 representou um divisor de águas ao positivar a isonomia de direitos e obrigações entre homens e mulheres como um vetor de racionalidade para o administrador público.¹⁶ Assim, para compreender a atuação contemporânea do TCE/AC e sua adesão aos mandamentos constitucionais, é imperativo analisar como a instituição absorve e reflete esses princípios de equidade.

3 O Tribunal de Contas do Acre e a equidade de gênero

A composição inaugural do TCE/AC foi integralmente masculina. Os sete conselheiros fundadores foram: Alcides Dutra de Lima, Hélio Saraiva de Freitas, Marciliano Reis Fleming, José Eugênio de Leão Braga, Isnard Bastos Barbosa Leite, José Augusto Araújo de Faria e Valmir Gomes Ribeiro. A posse ocorreu no mesmo dia da nomeação, em sessão solene na Assembleia Legislativa, e, em ato contínuo, realizou-se a primeira sessão para a eleição da mesa diretora, na qual foram eleitos, por unanimidade, os conselheiros Alcides Dutra de Lima para o cargo de presidente e José Augusto Araújo de Faria para o de vice-presidente.

O corpo deliberativo máximo do TCE/AC é composto por sete conselheiros, responsáveis pelo julgamento das contas e pela eleição da

¹⁵ ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Atricon nº 04/2022*. Recomendação aos Tribunais de Contas do Brasil, considerando as medidas propostas pelo Grupo de Trabalho para promoção da Igualdade de Gênero, para que adotem instrumentos de ampliação da participação feminina, notadamente em cargos de liderança no âmbito do controle externo. Brasília, DF, 16 nov. 2022.

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

mesa diretora. Ao longo de sua história, um número restrito de indivíduos ocupou essas posições, sinalizando a formação de um colegiado de alta estabilidade. A Tabela 1 apresenta a composição histórica completa do corpo de conselheiros, evidenciando a marcante assimetria de gênero.

Tabela 1 – Composição histórica do corpo de conselheiros do TCE/AC

Nome do conselheiro/conselheira	Gênero	Situação
Alcides Dutra de Lima	Masculino	Em memória
Isnard Bastos Barbosa Leite	Masculino	Em memória
José Eugênio Leão Braga	Masculino	Aposentado
Marciliano Reis Fleming	Masculino	Em memória
Hélio Saraiva de Freitas	Masculino	Em memória
José Augusto Araujo de Faria	Masculino	Aposentado
Valmir Gomes Ribeiro	Masculino	Ativo
Francisco Diógenes de Araújo	Masculino	Em memória
Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro	Masculino	Ativo
Antônio Cristovão Correia de Messias	Masculino	Ativo
Ronald Polanco Ribeiro	Masculino	Ativo
Dulcinéia Benício de Araújo	Feminino	Ativa
Naluh Maria Lima Gouveia	Feminino	Ativa
José Ribamar Trindade de Oliveira	Masculino	Ativo

Fonte: Elaborado pela autora com base em Tribunal de Contas do Estado do Acre.¹⁷

Na perspectiva lukacsiana, a condição fundamental do ser social está na aptidão de construir a sua própria realidade, essa construção ocorre por meio da transformação histórica e coletiva da natureza, realizada de forma consciente e prática.¹⁸ Assim como Lukács compreende que a realidade social é resultado da práxis histórica, pode-se observar que a própria conformação das instituições públicas também é fruto desse processo, moldada conforme a realidade política e social em que está inserida.

No caso do TCE/AC, a predominância masculina entre os conselheiros evidencia como as relações de poder e gênero moldaram

¹⁷ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Galeria dos Conselheiros*. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/inicio/institucional/galeria-dos-conselheiros/>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁸ LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social I*. São Paulo: Boitempo, 2012.

historicamente a ocupação dos cargos de gestão, que serão esmiuçados na próxima seção. Não se trata de uma característica acreana, mas uma problemática que permeia toda a sociedade, inclusive o contexto federal, dado que o Tribunal de Contas da União possuía, em dezembro de 2019, uma composição majoritariamente masculina diante de um quadro formado por 22,2% de servidoras mulheres.¹⁹

De modo semelhante ao vivenciado, um levantamento sobre a participação feminina nos Tribunais de Contas, conduzido por meio de questionários enviados aos 33 órgãos existentes, evidenciou a acentuada sub-representação de mulheres nos cargos de cúpula. Foi constatado que, do universo de 226 conselheiros titulares, 200 são homens e apenas 26 são mulheres.²⁰

Compreendida a composição do órgão, torna-se essencial analisar o mecanismo que rege a alternância da sua presidência. Sua ascensão é regida por normas específicas contidas em sua lei orgânica (Lei Complementar nº 38, de 27.12.1993), a qual aduz que o presidente e o vice-presidente são eleitos por seus pares para um mandato de dois anos (biênio), por meio de escrutínio secreto. Uma regra fundamental do processo é a proibição da reeleição para o período subsequente, devendo-se seguir um critério de rodízio.²¹

Contudo, a análise da linha do tempo das presidências revela uma sobreposição à regra formal de rodízio, o que sugere a norma de antiguidade como um princípio orientador, adequando-se a situações excepcionais vivenciadas, abrindo espaço para negociações políticas internas, formação de consensos e emergência de candidaturas que transcendem a simples ordem de precedência.

O mapeamento cronológico das presidências do TCE/AC, desde sua fundação em 1989 até o presente, constitui o núcleo empírico deste capítulo. A Tabela 2 detalha cada gestão, revelando padrões de lideranças e, de forma contundente, a sub-representação histórica das mulheres no mais alto cargo da instituição.

¹⁹ DANTAS, Bruno; PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 130, p. 415-438, jun./set. 2021.

²⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. TCMSp sedia quinta reunião da diretoria da Atricon com apresentação dos resultados dos trabalhos de grupos. *Portal TCM*, São Paulo, 13 out. 2022. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/51552?hl=pt-BR>. Acesso em: 10 out. 2025.

²¹ ACRE. *Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/197>. Acesso em: 30 jul. 2025.

Tabela 2 – Cronologia das presidências do TCE/AC (1989-2026)

Período do mandato	Nome do(a) presidente	Gênero
27.9.1989 a 7.2.1991	Alcides Dutra de Lima	Masculino
7.2.1991 a 5.2.1992	José Eugênio Leão Braga	Masculino
6.2.1992 a 3.2.1993	José Eugênio Leão Braga	Masculino
4.2.1993 a 3.2.1994	Isnard Bastos Barbosa Leite	Masculino
4.2.1994 a 2.2.1995	Isnard Bastos Barbosa Leite	Masculino
3.2.1995 a 2.2.1996	Hélio Saraiva de Freitas	Masculino
3.2.1996 a 5.2.1997	José Augusto Araujo de Faria	Masculino
6.2.1997 a 5.2.1998	José Augusto Araujo de Faria	Masculino
6.2.1998 a 31.12.1998	Valmir Gomes Ribeiro	Masculino
1º.1.1999 a 31.12.2000	Valmir Gomes Ribeiro	Masculino
1º.1.2001 a 19.2.2002	Francisco Diógenes de Araújo	Masculino
20.2.2002 a 26.6.2002	Hélio Saraiva de Freitas	Masculino
27.6.2002 a 31.12.2002	Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro	Masculino
1º.1.2003 a 31.12.2004	Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro	Masculino
1º.1.2005 a 31.12.2006	Antônio Cristovão Correia de Messias	Masculino
1º.1.2007 a 13.9.2007	José Eugênio Leão Braga	Masculino
13.9.2007 a 31.12.2008	Antonio Fernando Jorge Ribeiro de Carvalho Malheiro	Masculino
1º.1.2009 a 31.12.2010	José Augusto Araujo de Faria	Masculino
1º.1.2011 a 31.12.2012	Ronald Polanco Ribeiro	Masculino
1º.1.2013 a 31.12.2014	Valmir Gomes Ribeiro	Masculino
1º.1.2015 a 31.12.2016	Naluh Maria Lima Gouveia	Feminino
1º.1.2017 a 31.12.2018	Valmir Gomes Ribeiro	Masculino
1º.1.2019 a 31.12.2020	Antônio Cristovão Correia de Messias	Masculino
1º.1.2021 a 31.12.2022	Ronald Polanco Ribeiro	Masculino
2.1.2023 a 31.1.2025	José Ribamar Trindade de Oliveira	Masculino
1º.2.2025 a atualmente	Dulcinéia Benício de Araújo	Feminino

Fonte: Elaborado pela autora com base em Tribunal de Contas do Estado do Acre.²²

²² ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Galeria dos Ex-Presidentes*. 2024. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/inicio/institucional/galeria-dos-ex-presidentes/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

A análise cronológica revela um domínio masculino ininterrupto por 26 anos, desde a fundação da Corte até o início de 2015, a primeira mulher a ocupar a presidência do TCE/AC foi a Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, cujo mandato ocorreu no biênio 2015-2016. Após sua gestão, a presidência voltou a ser ocupada por homens por mais oito anos, fase cessada pela segunda presidência feminina na história do Tribunal, iniciada em fevereiro de 2025 com a Conselheira Dulcinéia Benício de Araújo.

Os dados são inequívocos em termos quantitativos, em mais de 35 anos de história e aproximadamente 20 mandatos presidenciais, o TCE/AC teve apenas uma gestão completa liderada por uma mulher. Este dado, por si só, dimensiona a profundidade da disparidade de gênero dentro da instituição, situação problemática dada a importância da diversidade de mulheres em órgão decisório, a fim de que possam influenciar pluralmente as decisões.

A representação da perspectiva das mulheres numa comissão ou num órgão legislativo, por exemplo, seria mais efetiva por meio de um pequeno comitê de mulheres do que por uma só mulher. Um comitê pode conter algumas das diferenças de perspectiva que perpassam o grupo, bem como diferenças de experiências, capacidades e critérios individuais, o que pode habilitá-lo analisar situações sociais a partir da perspectiva de gênero e expressar essa perspectiva para um público mais amplo.²³

De forma complementar, Pinto²⁴ discorre ainda sobre os fatores que influenciam a baixa participação feminina em cargos políticos:

A sub-representação de mulheres nos ambientes institucionais políticos é apenas o resultado de opressão, métodos partidários de perpetuação dos homens no poder, machismo estrutural e estereótipos. Nesse contexto, perpetua-se então a ideia de que à mulher é reservado o espaço doméstico e de zelo com a família e os empregos que não os de altos cargos, enquanto aos homens reserva-se a esfera pública e privada do poder. Devido a tudo isso é que se vê que, ainda que o número de candidaturas aumente, não crescem o número de candidaturas viáveis, apoiadas e financiadas, e pouco aumenta o número de eleitas.

²³ YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

²⁴ PINTO, Lígia Pires. A resiliência é mais forte que a violência: a mulher no jogo político. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord.). *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 133-148.

A trajetória da instituição, portanto, não é apenas um reflexo de suas dinâmicas internas, mas um espelho das transformações normativas mais amplas da sociedade, conectando a análise microinstitucional do TCE/AC ao debate macro sobre direitos e representatividade no século XXI.

Portanto, a aferição da efetividade dos princípios de igualdade e democracia institucional demanda uma análise empírica das práticas de governança existentes. Com esse objetivo, a presente seção debruça-se sobre a trajetória recente do TCE/AC, examinando o impacto das últimas seis gestões presidenciais na promoção da equidade de gênero no âmbito da instituição.

3.1 Influência do gênero presidencial na ocupação de cargos de livre nomeação

A sub-representação de mulheres entre os membros, aqui referenciando somente conselheiros, do Tribunal de Contas é uma realidade palpável, todavia, busca-se investigar ainda a realidade dos servidores desta Corte, da força de trabalho média, representados pelos cargos de liderança e suas ocupações. Essas ocupações serão correlacionadas à presidência nomeante, a fim de traçar a influência do seu gênero em sua escolha.

Nesse sentido, a garantia de instituições que promovam a equidade de gênero é um dever coletivo, que interpela com igual força os homens em posições de liderança. A questão transcende a representatividade e adentra o campo da responsabilidade institucional. Corroborando essa ideia, Santos²⁵ afirma: “[...] sujeitos, sejam eles homens ou mulheres, que se consideram iguais e lutam com ações e discursos idênticos pelo direito à diferença, constituem uma verdadeira ameaça a um sistema construído com base em divisões dicotômicas em função também do sexo”.

A luta pela igualdade de gênero no TCE/AC não é uma pauta feminina, mas um imperativo institucional, que vem ganhando notoriedade com o crescente discurso sobre a importância da igualdade de gênero nos espaços de poder, dando ensejo a um ambiente normativo e uma

²⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

janela de oportunidade política que podem ter catalisado essa mudança histórica dentro do Tribunal, as primeiras presidentes mulheres.

3.1.1 Metodologia de pesquisa

Esta seção detalha o delineamento metodológico da pesquisa, com base em uma pesquisa documental, realizada no mês de outubro do ano de 2025. Este método é definido pela utilização de fontes que ainda não foram submetidas a um tratamento analítico prévio,²⁶ cabendo à autora analisar os dados.

No que tange ao *corpus* da pesquisa, material identificado como fonte essencial para fundamentação da análise,²⁷ esse foi constituído pelas publicações contidas no *Diário de Contas Eletrônico* do Tribunal de Contas do Estado do Acre, em sua plataforma digital.

Para a seleção dos documentos pertinentes, a busca foi delimitada à seção “Portarias”. Utilizaram-se ainda, no filtro “Conteúdo”, os termos “nomear” e “designar”, com o objetivo de identificar todos os atos de provimento de cargos em comissão e funções de confiança dentro do escopo temporal definido. O recorte temporal, por sua vez, abrangeu os últimos onze anos, sendo os dados segmentados em períodos bienais para corresponder e permitir a análise comparativa entre os mandatos dos seis últimos conselheiros-presidentes do TCE/AC.

Por fim, para o tratamento e análise dos dados, empregou-se a técnica de análise de conteúdo. A análise de conteúdo é definida como um conjunto de técnicas que visa obter, por meio da preparação, exploração e tratamento do material, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos,²⁸ resultando nos dados que serão expostos a seguir.

3.1.2 Análise dos resultados

Os cargos de liderança analisados nesta seção, por serem em comissão ou funções de confiança, possuem características específicas que fundamentam e enriquecem a investigação. Conforme Bautista

²⁶ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

²⁷ BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Petrópolis: Vozes, 2002.

²⁸ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

et al.,²⁹ a maior parte dos postos de alta liderança na administração pública é ocupada por cargos comissionados, cujo processo de seleção é caracterizado por ser menos objetivo e pouco formalizado.

A nomeação e a exoneração para essas posições são definidas, em grande medida, pela decisão discricionária do tomador de decisão, no contexto deste estudo, a Presidência do TCE/AC. Além de sua função administrativa, o exercício dessa posição confere aos ocupantes um papel de destaque na esfera pública, e a concentração de poder e o acesso a informações privilegiadas tornam essas posições altamente visíveis.³⁰

Desse modo, essa natureza discricionária no preenchimento de cargos de alta visibilidade justifica a análise de como o gênero da liderança influencia os padrões de nomeação. Conforme demonstrado na seção inicial deste estudo, a estruturação histórica do TCE/AC prescindiu da participação feminina; as mulheres só vieram a integrar o colegiado, na qualidade de membro, 17 anos após a criação da Corte.

Tal exclusão originária colide com os pressupostos de um sistema justo, pois, de acordo com Cappelletti,³¹ o sistema precisa ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. No entanto, em contrapartida ao contexto dos conselheiros do TCE/AC, os resultados sugerem que o Tribunal apresenta padrões de nomeação relativamente equilibrados em termos de gênero, independentemente do gênero da liderança.

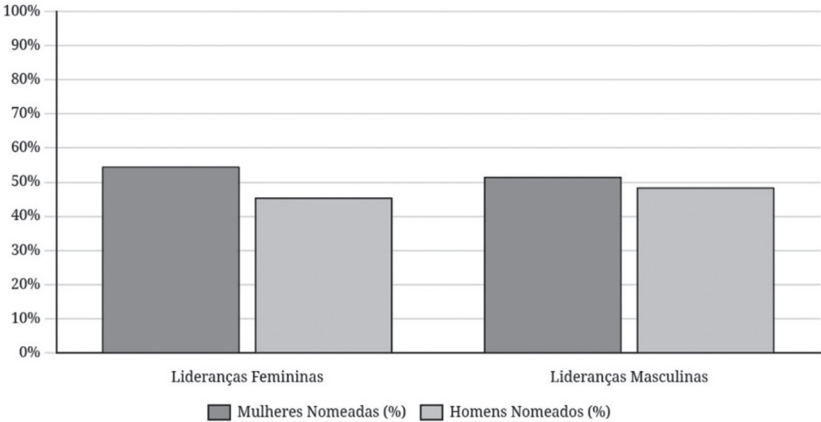
Conforme os dados extraídos das portarias publicadas nos Diários de Contas, percebe-se que, apesar de proporcionalmente haver uma predominância de nomeações de mulheres por mulheres (54% por mulheres e 51% por homens), as mulheres permanecem sendo as mais nomeadas independentemente do gênero da liderança, conforme ilustra o gráfico a seguir.

²⁹ BAUTISTA, S. N.; CHUDNOVSKY, M.; STRAZZA, L.; MOSQUEIRA, E.; CASTAÑEDA, C. *Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades*. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 out. 2024.

³⁰ FREITAS, M. N.; PRAÇA, S. Conhecendo as lideranças públicas e oportunidades para Ampliação da transparência de dados. *Nota Técnica 2: Movimento Pessoas à Frente*, 2023. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-Content/uploads/2023/07/sumario_digital.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

³¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

Gráfico 1 – Distribuição percentual de nomeações por gênero da liderança



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do *Diário de Contas* do Tribunal de Contas do Estado do Acre.

No âmbito da análise estrutural do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), identifica-se um fenômeno de notável relevância no que tange à representatividade de gênero em seus quadros diretivos. A Secretaria de Controle Externo (Secex), órgão técnico central, responsável por subsidiar e garantir a regular instrução processual das atividades finalísticas de controle externo, apresenta uma configuração de liderança majoritariamente feminina no ano de 2025.

Estruturalmente, a Secex é composta por oito coordenadorias técnicas. Destas, seis (75%) são atualmente chefiadas por mulheres. Tal proporção é reforçada pela ocupação dos cargos de gestão superior do próprio órgão, visto que tanto a titular da Secretaria quanto sua adjunta são igualmente do sexo feminino.³² Esta composição consolida uma predominância inequívoca de mulheres nos postos de comando em uma das áreas primordiais da instituição.

Embora os números absolutos de cargos em comissão possam ser modestos quando comparados ao universo total da administração pública, o percentual observado constitui um marco relevante. Essa

³² ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 34, de 17 de fevereiro de 2025. Dispõe sobre a estrutura, as competências e a distribuição dos cargos em comissão e funções de confiança do Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, ano XII, n. 2473, p. 1-34, 18 fev. 2025.

configuração destaca-se positivamente quando contrastada com o panorama histórico da inserção feminina no mercado de trabalho e, especificamente, nas esferas de poder institucional, onde a sub-representação em posições de topo ainda é uma realidade documentada.

No Brasil, local em que apenas 37,4% dos cargos gerenciais são ocupados por mulheres³³ e em que o Tribunal de Contas da União possuía apenas 30,37% de servidoras mulheres em funções de confiança no ano de 2021,³⁴ a análise das nomeações no TCE/AC revela um indicador de paridade de gênero em seus postos de comando, atingindo 50% de representatividade feminina em funções de liderança.

Contudo, a mera constatação dessa configuração momentânea é insuficiente para aferir a profundidade da equidade de gênero na governança do Tribunal. Para uma análise mais robusta, é imperativo investigar a dinâmica temporal dessa representatividade.

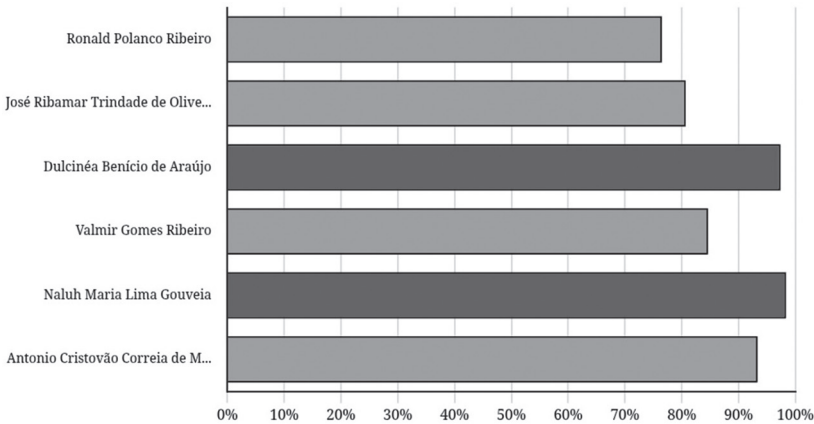
Surge, portanto, a necessidade de analisar não apenas quantas mulheres ocupam posições de liderança, mas a frequência e a constância desse padrão. O foco do estudo desloca-se, assim, para a análise da recorrência histórica das nomeações de mulheres para postos estratégicos dentro da instituição, visando discernir se a atual predominância feminina reflete uma política institucional consolidada de ascensão ou se constitui um evento pontual na trajetória do órgão.

Sob essa perspectiva, outro indicador relevante é a recorrência profissional, definida como o número de diferentes lideranças sob as quais uma pessoa foi nomeada, interpretada como indicador de capacitação técnica e confiança institucional. As profissionais do TCE/AC que mantêm posições por meio de múltiplas mudanças de gestão demonstram competência reconhecida transversalmente, sendo a permanência notável em presidências femininas.

³³ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/bhrhfmcc/brasil_estatísticas-de-gênero_indicadores-sociais-mulheres-br_2019.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

³⁴ DANTAS, Bruno; PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 130, p. 415-438, jun./set. 2021.

Gráfico 2 – Taxa de retenção por liderança (em percentual)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do *Diário de Contas* do Tribunal de Contas do Estado do Acre.

Os dados indicam que todos os líderes avaliados possuem índices de retenção notavelmente elevados, ou seja, uma proporção de mulheres nomeadas que não foi subsequentemente exonerada dentro do biênio. Uma observação de destaque imediato é que as duas lideranças com os maiores índices de retenção são femininas: Naluh Maria Lima Gouveia e Dulcinéia Benício de Araújo.

A análise estratificada por gênero revela uma tendência significativa. Enquanto as presidências masculinas demonstram um desempenho robusto, porém mais variável, as femininas apresentam um desempenho mais consistente. Estes dados sugerem que, no contexto organizacional estudado, as lideranças femininas demonstram uma capacidade excepcionalmente alta de manter a estabilidade de suas equipes, indicando uma possível correlação entre seu estilo de gestão que favorece a permanência dos colaboradores.

3.2 A Instrução Normativa nº 40 e o ODS 5

A trajetória recente de avanços na equidade de gênero no âmbito do TCE/AC, marcada por uma gradual transformação cultural e pela crescente ocupação de espaços por mulheres, conforme analisado nas seções anteriores, encontra na gestão atual (biênio 2025-2026) um ponto de inflexão decisivo. Essa administração, alinhada aos debates globais

e aos compromissos institucionais com a Agenda 2030, foi a responsável por catalisar essa mudança observada nas práticas de nomeação, culminando na edição de um ato normativo que busca formalizar e institucionalizar a equidade como um pilar permanente da organização.

A instrumentalização do mandamento constitucional de igualdade de gênero, vetor da cidadania pós-1988, exige do gestor público mais do que a simples aplicação neutra da lei. A efetividade desse princípio repousa na concepção de políticas públicas sensíveis às assimetrias sociais. Conforme Bucci:³⁵

a política pública é definida como um programa ou quadro “de ação” governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

O objetivo promovido pelas Nações Unidas é patente, “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Em adesão ao atual cenário no ordenamento jurídico, o TCE/AC publicou a Instrução Normativa nº 40, de 22.5.2025, que instituiu medidas para a promoção de equidade de gênero na ocupação dos cargos de liderança de nível estratégico e tático no TCE/AC.³⁶

Em sua dimensão prática, a instrução normativa estabelece como meta a busca progressiva pela paridade de gênero nos cargos de liderança, definindo que a representatividade feminina deve ser, no mínimo, equivalente ao percentual de mulheres no quadro geral de servidores efetivos do Tribunal, bem como vai além da mera declaração de intenções ao prever a adoção de medidas afirmativas caso a paridade não seja atingida, incluindo programas de capacitação e mentoria específicos para mulheres e critérios de desempate que favoreçam a candidata mulher.

Com a instituição de um mecanismo de monitoramento contínuo e a previsão de ações corretivas, a Instrução Normativa nº 40/2025

³⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

³⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2025. Institui medidas para a promoção da equidade de gênero na ocupação dos cargos de liderança de nível estratégico e tático no Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, 13 out. 2025. Disponível em: https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar_imprimir/343. Acesso em: 15 out. 2025.

transforma a equidade de gênero de uma pauta dependente de gestões individuais em um valor organizacional permanente e auditável, representando um passo decisivo para a superação de barreiras estruturais à ascensão feminina no TCE/AC.

Em consonância com a mudança de paradigma sociocultural, o instrumento normativo demonstra que o incentivo às próprias mulheres pode contribuir para o aumento da atuação feminina, tendo em vista que “Mais do que o gênero, o ativismo pela inserção da mulher na política deve centrar-se na produção de informações e para motivar a qualificação, a competência e a vocação”.³⁷

Para além de sua arquitetura técnica, a Instrução Normativa nº 40/2025 carrega um peso simbólico imenso, encapsulado em sua própria autoria. A lista de signatários do ato normativo serve como a evidência mais contundente da tese central deste estudo: a Conselheira Dulcinéia Benício de Araújo assina como presidente do TCE/AC, e a Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, como relatora da matéria. Conforme mapeado na Tabela 2 deste artigo, elas são, respectivamente, a segunda e a primeira mulher a ocupar a presidência do Tribunal em seus mais de 35 anos de história.

Este fato representa o clímax narrativo da jornada do TCE/AC da representação à norma. Por 26 anos ininterruptos, uma sucessão de lideranças masculinas esteve à frente da instituição sem que uma política de equidade de gênero com essa robustez fosse formalizada, havendo a necessidade da ascensão de mulheres ao cargo máximo para que a mudança cultural observada nas nomeações fosse finalmente traduzida em uma regra institucional permanente.

No entanto, com certa frequência, a implementação de ações estatais esbarra no fenômeno do impacto desproporcional, conceituado por Barbosa³⁸ como o efeito adverso gerado por normas aparentemente isonômicas sobre categorias específicas de pessoas. Desse modo, imperioso desmistificar esse paradoxo: como garantir que a ação administrativa ou legislativa, ao buscar a igualdade, não se torne ela mesma um vetor de discriminação indireta. A superação desse desafio é condição *sine qua non* para que se alcance a igualdade em sua dimensão material.

³⁷ MACHADO, Marlene Oliveira Campos. O poder feminino da independência à influência. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord.). *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 123-131.

³⁸ BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade – O direito como instrumento de transformação social*. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Considerando o histórico vivenciado pelo Tribunal de Contas, torna-se premente a criação de um instrumento normativo que estabeleça um ambiente seguro e fomenta a ocupação de espaços por mulheres na instituição. Essas normativas são essenciais para estimular tal participação e cumprem uma função vital para a democracia representativa, conforme evidencia Youn:

Cotas para mulheres em listas de candidatos e regras sobre uma certa proporção de membros de grupos raciais ou étnicos minoritários em convenções partidárias frequentemente são modos aceitáveis e desejáveis de promover a inclusão de perspectivas e interesses diversificados. Esse método não discrimina membros de grupos e os inclui nas deliberações partidárias.³⁹

A promulgação da Instrução Normativa nº 40/2025, ocorrida poucos meses após o início do mandato da segunda presidente mulher, com a participação ativa da primeira como relatora, demonstra uma ligação causal direta entre a representação descritiva (a presença de mulheres) e a representação substantiva (a implementação de políticas que promovem os interesses de seu grupo e a equidade para todos) suscitadas no presente estudo.

A trajetória histórica, portanto, demonstra que a consecução de tal acessibilidade não é um processo natural ou automático. Conforme aduz Barroso,⁴⁰ “A história é um caminho que se escolhe e não um destino que se cumpre”, e do mesmo modo, a ascensão da mulher aos postos que hoje ocupa não reflete uma evolução linear, mas sim o resultado da superação de barreiras estruturais e sistêmicas que historicamente obstaculizaram sua participação.

4 Considerações finais

No momento da elaboração do projeto que respaldou este artigo, foi formulada uma problemática central, uma hipótese subjacente e um conjunto de objetivos (um geral e três específicos) que nortearam a investigação. O estudo foi desenvolvido utilizando-se uma metodologia

³⁹ YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. São Paulo: Intrínseca, 2020. ISBN 978-65-87518-05-3.

qualitativa, de caráter exploratório e analítico, fundamentada na pesquisa documental, com o fito de verificar a hipótese e responder à problemática.

A investigação buscou responder de que forma o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) tem operacionalizado a promoção da equidade de gênero em sua estrutura. A hipótese central apon-tava que a presidência do TCE/AC atua como um agente de mudança significativo, mas que seu impacto é mediado por fatores estruturais preexistentes.

Nesse cenário, a pesquisa analisou inicialmente o arcabouço teórico-normativo, abordando os reflexos da legislação sobre a equidade de gênero, o papel dos Tribunais de Contas e a relevância do ODS 5. A partir desse referencial, a segunda seção analisou o caso do TCE/AC. Primeiramente, foi mapeada a linha do tempo das presidências da instituição, atingindo o primeiro objetivo específico. Verificou-se uma sub-representação histórica, com um domínio masculino ininterrupto por 26 anos, sendo a primeira presidente mulher eleita somente em 2015.

Na sequência, em cumprimento ao segundo objetivo específico, foi mapeada a distribuição de gênero na ocupação dos cargos de gestão durante as últimas seis gestões (2015-2025). Os dados quantitativos revelaram um panorama complexo: um equilíbrio nas nomeações, com 51% de nomeações femininas por líderes masculinos e 54% por líderes femininas. Isso sugeriu uma transformação cultural gradual que já permeava a instituição. Contudo, a análise qualitativa demonstrou uma maior taxa de retenção e estabilidade das equipes sob as lideranças femininas.

A investigação das políticas e ações de gênero, que constituía o terceiro objetivo específico, culminou na análise da Instrução Normativa nº 40/2025. Este achado foi central para a avaliação da hipótese. A hipótese levantada foi confirmada. A análise demonstrou que, embora uma transformação cultural gradual estivesse em curso (os fatores estruturais que mediavam a mudança), a presença de mulheres no mais alto cargo da instituição foi o fator decisivo para catalisar a transição da representação descritiva para a representação substantiva.

A principal conclusão desta investigação é que a jornada “da representação à norma” foi selada por um ato de profundo simbolismo que responde diretamente ao problema de pesquisa. A Instrução Normativa nº 40/2025, que finalmente institucionaliza a busca pela paridade de gênero no TCE/AC, foi assinada pela segunda presidente

mulher da história do Tribunal, Conselheira Dulcinéia Benício de Araújo, e teve como relatora a primeira, Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia.

Este fato demonstra que, embora a equidade já fosse uma prática cultural em crescimento, foi necessária a ascensão feminina ao poder para que essa cultura fosse formalizada em uma regra institucional permanente. A ascensão feminina, portanto, não é apenas um resultado da equidade, mas sim o seu principal motor.

Referências

ACRE. *Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/197>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Galeria dos Conselheiros*. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/inicio/institucional/galeria-dos-conselheiros/>. Acesso em: 10 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Galeria dos Ex-Presidentes*. 2024. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/inicio/institucional/galeria-dos-ex-presidentes/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *História*. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/inicio/historia/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 34, de 17 de fevereiro de 2025. Dispõe sobre a estrutura, as competências e a distribuição dos cargos em comissão e funções de confiança do Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, ano XII, n. 2473, p. 1-34, 18 fev. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2025. Institui medidas para a promoção da equidade de gênero na ocupação dos cargos de liderança de nível estratégico e tático no Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, 13 out. 2025. Disponível em: https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar_imprimir/343. Acesso em: 15 out. 2025.

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Atricon nº 04/2022*. Recomendação aos Tribunais de Contas do Brasil, considerando as medidas propostas pelo Grupo de Trabalho para promoção da Igualdade de Gênero, para que adotem instrumentos de ampliação da participação feminina, notadamente em cargos de liderança no âmbito do controle externo. Brasília, DF, 16 nov. 2022.

BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade – O direito como instrumento de transformação social*. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. São Paulo: Intrínseca, 2020. ISBN 978-65-87518-05-3.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAUTISTA, S. N.; CHUDNOVSKY, M.; STRAZZA, L.; MOSQUEIRA, E.; CASTAÑEDA, C. *Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe*: lacunas e oportunidades. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

DANTAS, Bruno; PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 130, p. 415-438, jun./set. 2021.

DOMINGUES, Maria de Fátima; FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. Breve incursão histórica pelos direitos femininos e seu reconhecimento como consolidação da dignidade humana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS DA PERSONALIDADE, I. *Anais eletrônicos...* Maringá: Unicesumar, 2014. v. 1. p. 1-16. Disponível em: http://www.cesumar.br/prppge/pesquisa/mostras/pri_mestrado/pdf/02_GT6_Maria_Fatima_Domingues.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 9. ed. Tradução de Eduardo Lúcio Nogueira. Lisboa: Presença, 2004.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FREITAS, M. N.; PRAÇA, S. Conhecendo as lideranças públicas e oportunidades para Ampliação da transparência de dados. *Nota Técnica 2: Movimento Pessoas à Frente*, 2023. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-Content/uploads/2023/07/sumario_digital.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/bhrhfmcc/brasil_estatisticas-de-genero_indicadores-sociais-mulheres-br_2019.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

IDI – INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. *Cross-cutting priority: inclusiveness and gender*, 2021. Disponível em: <https://www.idi.no/who-we-are/our-priorities/inclusiveness-and-gender>. Acesso em: 17 jul. 2025.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social I*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MACHADO, Marlene Oliveira Campos. O poder feminino da independência à influência. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord.). *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 123-131.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 16 maio 2025.

PINTO, Ligia Pires. A resiliência é mais forte que a violência: a mulher no jogo político. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (Coord.). *Direitos das mulheres: igualdade, perspectivas e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 133-148.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. TCMSP sedia quinta reunião da diretoria da Atricon com apresentação dos resultados dos trabalhos de grupos. *Portal TCM*, São Paulo, 13 out. 2022. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/51552?hl=pt-BR>. Acesso em: 10 out. 2025.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

APARECIDO, Brenda Maria Regados. Da representação à norma: liderança feminina e a institucionalização da equidade de gênero no TCE/AC. In: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 121-145. ISBN 978-85-450-1074-6.

IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

IMPORTANCE OF THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF ACRE IN INDUCING PUBLIC POLICIES FOR BASIC SANITATION

ANA CLÁUDIA FERREIRA MAGALHÃES
RENATA ALMEIDA TESSARO

1 Introdução

Em consonância com a Lei Federal nº 11.445/2007, o saneamento básico pode ser compreendido como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações que visam garantir a saúde pública, a qualidade de vida e a preservação ambiental, compreendendo o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O estudo sobre a universalização dos serviços de saneamento básico, trazida pelo novo marco legal do saneamento, disseminado pela Lei Federal nº 14.026/2020, justifica-se em função das disparidades identificadas nos municípios brasileiros. É notório que os municípios pertencentes às regiões Sul e Sudeste revelam melhor desempenho nos serviços de saneamento, ao passo que municípios da Região Norte tem pior desempenho. De acordo com dados do *Ranking* do Saneamento 2025,¹ produzido pelo Instituto Trata Brasil, Rio Branco, capital do

¹ OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; ORTIZ, Thomaz de Almeida; HADDAD, Sophia Freire. Ranking do Saneamento do Instituto Trata Brasil de 2025 (SNIS/SINISA 2023). *Instituto Trata Brasil*, São Paulo, 15 jul. 2025. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/>

Acre, figura no conjunto dos 20 piores municípios que tiveram um investimento médio anual de R\$8,09 por habitante, valor muito abaixo para alcance do patamar médio necessário para a universalização dos serviços de saneamento básico que é de R\$223,82.

O problema da pesquisa, então, está em responder em que medida a ausência do cumprimento das diretrizes de saneamento básico impactam a qualidade de vida dos acreanos. Responde-se acreditando que o descumprimento da legislação referente ao saneamento básico impossibilita o acesso universal ao saneamento e higiene adequados e equitativos para os acreanos, trazendo consequências negativas para sua saúde, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Estima-se como hipótese que no Acre existam condições precárias de saneamento, levando em consideração o contexto do saneamento básico na Região Norte do país, devido ao serviço de saneamento básico enfrentar a desigualdade social como um fator de crise ambiental.

Dessa forma, estabeleceu-se como objetivo geral da pesquisa demonstrar que a atuação do Tribunal de Contas do Acre na indução de políticas públicas direcionadas ao saneamento básico tem papel fundamental na contribuição para a implementação da universalização dos serviços de saneamento básico nos municípios acreanos, para tanto, há de se fazer uma contextualização sobre o histórico do saneamento básico e seu marco legal e um levantamento de dados das atuais condições sanitárias do Estado do Acre.

Na intenção de atingir o objetivo principal, foram definidos os seguintes objetivos específicos: analisar a legislação sobre as diretrizes do saneamento básico; apresentar informações sobre a realidade de alguns municípios acreanos em relação ao saneamento básico, enfatizando as dificuldades dos municípios isolados; e, por fim, discorrer sobre a importância da indução de políticas públicas pelos Tribunais de Contas relacionadas à área de saneamento básico.

No que se refere ao alinhamento do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, o tema está diretamente associado ao ODS 6 – Água potável e Saneamento, o qual foi apresentado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para cumprimento da Agenda 2030, visando assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. A pesquisa é de caráter bibliográfico, baseada

em materiais publicados, como livros, artigos, relatórios e legislação sobre o tema. Os critérios para a seleção dos materiais incluíram relevância temática, atualidade das publicações e credibilidade dos autores e instituições.

O artigo está dividido em 6 sessões; a primeira refere-se à introdução; a segunda apresenta uma síntese dos aspectos legais sobre saneamento básico; a terceira aborda a realidade dos municípios do Acre com ênfase para as dificuldades daqueles mais isolados; a quarta descreve aspectos sobre a indução de políticas públicas relacionadas ao saneamento básico pelos Tribunais de Contas; a quinta demonstra as principais conclusões do artigo e a sexta se ocupa das referências utilizadas.

2 O saneamento básico: fundamentos do ordenamento jurídico

O constante crescimento populacional está intrinsecamente ligado à necessidade de elaboração de políticas públicas que possam garantir qualidade de vida digna à pessoa humana, como a promoção da implementação de saneamento básico.

Desde meados do século passado, os jornais de todo país noticiavam as deficiências quanto à quantidade e qualidade do abastecimento de água. Uma das melhores soluções encontradas foi a que já vinha sendo utilizada pelo Governo do Estado de São Paulo, que, desde 1934, incentivava a construção de sistemas de água e de esgoto.²

O início efetivo das mudanças ocorreu na década de 1960, em que houve a criação da primeira política pública para o saneamento, estruturada independentemente da saúde, segmento elencado como prioritário pelo governo militar, em razão da relevância para o desenvolvimento socioeconômico e da saúde. Houve ainda o retorno da centralização do poder decisório e de coordenação das políticas públicas no âmbito do governo federal – perda da autonomia dos estados e municípios, além da ampliação de cobertura de esgotamento sanitário – consenso de que a inadequação desses serviços comprometia o desenvolvimento

² TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Ipea – Texto para discussão*, Brasília, n. 922, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/aa2f7728-fe2b-41c6-bdaf-bf546c3f2b34/content>. Acesso em: 26 set. 2025.

socioeconômico e a saúde. O *status* de política pública desenvolveu-se de forma dissociada da saúde (o Decreto-Lei nº 200/1967 desloca o saneamento básico da área da saúde para o Ministério do Interior), havendo ainda a criação do Sistema Financeiro de Saneamento (1967) baseado no Banco Nacional da Habitação (BNH) e no FGTS.³

No início da década de 1970, predominavam os serviços oferecidos pelos municípios, no entanto, em alguns, a responsabilidade pela operação dos serviços era estadual. O maior crescimento do acesso no abastecimento de água por rede geral quanto à coleta de esgoto ocorreu nesta década. A fim de expandir a cobertura dos serviços prestados, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que tinha como objetivo atender a 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto, estabelecendo um prazo máximo até 1980. Este plano incentivou municípios a concederem os serviços à companhia estadual, possibilitando que o BNH concedesse acesso a empréstimos a esta companhia.⁴

Durante a década de 1990, ocorreram divergências entre os índices brasileiros de acesso a abastecimento de água e coleta de esgoto por rede geral. Mesmo nos anos iniciais da década de 2000, não houve queda considerável na diferença entre os índices de acesso, que fossem semelhantes aos observados na década de 1990.⁵

A Lei Nacional de Saneamento Básico, Lei nº 11.445, foi promulgada em 2007, estabelecendo que os serviços públicos de saneamento básico fossem prestados com base em princípios fundamentais, priorizando a importância da universalização do acesso aos serviços.⁶

³ BORNA, Vera de Simone; MARTINS, Flávia Burmeister; LOCH, Rogério; MARTINELLI, Ivonir Antônio. Contexto histórico brasileiro do saneamento básico – PLANASA, PLANASAB, PNSB e Lei 14.026/2020. In: SINAOP, XIX, Brasília, 22 a 26 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Historico-do-Saneamento-Vera-e-Flavia.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

⁴ TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Ipea – Texto para discussão*, Brasília, n. 922, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/aa2f7728-fe2b-41c6-bdaf-bf546c3f2b34/content>. Acesso em: 26 set. 2025.

⁵ TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1, ano 38, p. 79-106, 2010.

⁶ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007. Acesso em: 27 out. 2025.

A declaração da ONU em 2015 não foi a primeira abordagem da organização sobre o tema, mas sim um reforço do reconhecimento do saneamento como um direito humano distinto. Em 2010, a ONU já havia reconhecido o direito humano à água potável e ao saneamento, como parte do direito à vida. A resolução de 2015 estabeleceu o ODS 6, visando ao acesso universal à água e ao saneamento até 2030.⁷

Em 8.4.2025, o Senado Federal aprovou uma emenda⁸ à Constituição que reconheceu o saneamento básico como um direito constitucional. O texto modificará o art. 6º da CF/88,⁹ elevando o saneamento básico ao patamar de direito social, integrando o rol de direitos fundamentais (como saúde, educação e moradia) que garantem o bem-estar social. Este direito visa assegurar o acesso universal e de qualidade aos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais.

Os arts. 182 e 183 da Constituição Federal abordam ainda a política urbana, sendo que a regulamentação desse enfoque ocorreu com a instituição da Lei Federal nº 10.257,¹⁰ de 10.7.2001, conhecida como Estatuto das Cidades, que aborda a política urbana do Brasil, estabelecendo diretrizes e instrumentos para o planejamento e gestão da propriedade urbana com o objetivo de garantir o direito a cidades sustentáveis, que promovam o bem-estar de todos e a função social da propriedade. Ele regulamenta o uso do solo, assegura a gestão democrática, a moradia, o saneamento e a infraestrutura urbana, e oferece ferramentas para que os municípios enfrentem os problemas sociais e ambientais decorrentes da urbanização.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Assembleia-Geral da ONU reconhece direito ao saneamento*. Brasília, DF, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/71775-assembleia-geral-da-onu-reconhece-direito-ao-saneamento-que-ainda-n%C3%A3o-chega-25-bilh%C3%B5es-de#:~:text=Na%20resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral,a%20este%20respeito%20clcando%20aqui>. Acesso em: 27 out. 2025.

⁸ PINCER, Pedro. Senado aprova saneamento básico como direito constitucional. *Agência Senado*, Brasília, DF, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/senado-aprova-saneamento-basico-como-direito-constitucional-1>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁹ BRASIL. [Constituição]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁰ 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, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

Ao elaborar os planos diretores, os municípios devem garantir a promoção de programas de saneamento básico destinados a melhorar as condições sanitárias e ambientais do seu território e os níveis de saúde da população.

Em conformidade com Estatuto das Cidades, a Lei Federal nº 11.445,¹¹ de 5.1.2007, dispõe as diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelecendo que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados com base em princípios fundamentais, priorizando a importância da universalização do acesso aos serviços.

Entretanto, o Decreto Federal nº 8.211,¹² de 21.3.2014, trouxe alteração quanto ao prazo para elaboração do Plano de Saneamento Básico, passando a vigorar o Decreto Federal nº 7.217/2010¹³ que, em seu art. 26, §2º, determinou que após 31.12.2015 os planos de saneamento básico elaborados pelos titulares dos serviços serão condição para acessar recursos orçamentários da União quando destinados a serviços de saneamento básico.

De acordo com a Lei nº 11.445, de 2007, com redação dada pela Lei nº 14.026,¹⁴ de 2020, considera-se o saneamento básico um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações

¹¹ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007. Acesso em: 27 out. 2025.

¹² BRASIL. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 2014. p. 1.

¹³ BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2010. p. 1.

¹⁴ BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

A Lei nº 14.026, de 2020, considerada como o Novo Marco Legal do Saneamento, trouxe novas nuances para a legislação sobre a temática. A lei altera a Lei nº 11.445/2007, a lei anterior que estabelecia a Política Federal de Saneamento Básico, atualizando-a para os novos desafios do país. Os principais pontos da nova lei são a universalização, regionalização, concorrência, privatização e o marco regulatório.

Sobre a universalização, a lei estabelece metas audaciosas para que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% à coleta e tratamento de esgoto até 2033.

Por sua vez, a regionalização incentiva a prestação de serviços de forma mais segmentada, permitindo a formação de consórcios e agrupamentos de municípios para a gestão do saneamento.

Já a concorrência e privatização aumentam a obrigatoriedade de licitações para a contratação de serviços de saneamento, criando um ambiente mais competitivo e estimulando a entrada de capital privado no setor.

O novo marco regulatório atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a função de editar normas de referência para o setor de saneamento, buscando maior uniformização e segurança jurídica.

3 Realidade dos municípios acreanos em relação ao saneamento básico

A prestação de serviços do saneamento básico é atribuída a cada município. De acordo com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa),¹⁵ o total da população atendida com rede de abastecimento de água no ano de 2024 foi de 49,69%. Ao se considerar o consumo total médio *per capita* de água, tem-se o total de 171,65 l/hab/dia. O relatório, estima que há um percentual de 71,0% de perdas de faturamento de água e 62,3% de perdas totais de água na distribuição.

Em relação ao total da população atendida com rede coletora de esgoto, em 2019, foi alcançada 10% da população, decaindo em 2023 para um percentual de 8,75%. No tocante ao tratamento de esgoto referido ao esgoto coletado, tem-se o percentual de 72,79% em 2024. Quando o percentual de esgoto tratado é referido à água consumida, o percentual é de 22,79%.

O Acre foi o estado que menos investiu em saneamento básico no Brasil entre 2019 e 2023. De acordo com o Instituto Trata Brasil,¹⁶ o estado aplicou R\$55,58 milhões, valor que representa menos de 0,1% do total nacional, que superou a casa dos R\$25 bilhões.

Do valor investido no Acre, R\$6,76 milhões vieram de recursos próprios, R\$34,21 milhões, de fontes onerosas (empréstimos e financiamentos) e R\$14,58 milhões, de recursos não onerosos, como repasses da União.

Apesar dos esforços do governo em buscar parcerias com a Agência Nacional das Águas e Esgoto, o estado ainda se mantém com índices ruins. O saneamento básico no Acre apresenta indicadores preocupantes. A capital, Rio Branco, figura entre as piores cidades do país em saneamento.

Um dos motivos para a baixa implementação do saneamento básico no Acre é o fato de que o estado apresenta um índice de 52,9%

¹⁵ SINISA. *Relatório dos Serviços de Abastecimento de Água*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/copy_of_RELATORIO_SINISA_ABASTECIMENTO_DE_AGUA_2024.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.

¹⁶ OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; ORTIZ, Thomaz de Almeida; HADDAD, Sophia Freire. Ranking do Saneamento do Instituto Trata Brasil de 2025 (SNIS/SINISA 2023). *Instituto Trata Brasil*, São Paulo, 15 jul. 2025. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Versao-Final-de-Estudo-da-GO-Associados-Ranking-do-Saneamento-de-2025_Rio-Corrigido-V4.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

de pessoas que vivem na taxa de pobreza, sendo que 7,6% vivem na faixa de extrema pobreza.

O estado é composto majoritariamente por cidades pequenas, sendo que algumas são isoladas, sem acesso por terra, que incluem os municípios de Jordão, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter. Esses locais são acessados unicamente por via aérea ou fluvial, tornando-os especialmente vulneráveis a inundações e secas, que dificultam o transporte de pessoas e insumos essenciais, como alimentos e serviços de saúde, e consequentemente refletem na dificuldade do acesso ao saneamento básico.

Por terem uma baixa arrecadação de receitas e dependerem quase que exclusivamente de recursos federais, os municípios de pequeno porte, sobretudo os isolados por via terrestre, têm sérias dificuldades na implementação do marco legal do saneamento básico.

A ausência de saneamento básico adequado pode gerar várias consequências negativas para a população, sendo uma delas a proliferação de doenças, como leptospirose, disenteria bacteriana, esquistossomose, febre tifoide e cólera. O surgimento de novos vírus pode se aproveitar de rotinas inadequadas de higiene e colocar em risco a vida da população mais vulnerável.

Segundo dados da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes),¹⁷ no primeiro trimestre de 2020 o Brasil gastou R\$16 milhões com internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI). No Acre, no ano de 2020, foram gastos uma média de R\$316,49 para cada internação por DRSAI de transmissão feco-oral, sendo que, no primeiro bimestre de 2020, foram realizadas 88 internações entre janeiro e fevereiro.

Por isso, diante desse contexto, infere-se que a existência de maior número de políticas em prol da universalização do saneamento básico implica menos gastos com hospitalizações decorrentes de doenças relacionadas à ausência de saneamento básico.

¹⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. *Saneamento e Covid 19*. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2020/06/ABES_Suplemento-saneamento-e-covid-19.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

4 Indução de políticas públicas relacionadas ao tema de saneamento básico pelos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas do Brasil vêm mudando nos últimos anos a sua linha de atuação e se ocupando de novas questões que não se limitam apenas à análise e avaliação de dados contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Em razão dos problemas gritantes da sociedade, percebe-se uma preocupação que vai além do exame das contas públicas, como a qualidade e efetividade das políticas públicas, traduzida em resultados mais palpáveis para o público-alvo dessas políticas.

O papel dos Tribunais de Contas torna-se essencial no estímulo de ações que viabilizem a obediência aos normativos vigentes voltados à melhoria da qualidade de vida da população especificamente relacionados ao aumento do acesso à água potável e esgotamento sanitário.

Neste aspecto, desde 2022, a Atricon vem publicando recomendações que tratam do tema saneamento, de modo que as Cortes de Contas possam abranger em seus trabalhos as atualizações legais trazidas no novo marco do saneamento básico, a exemplo da Nota Técnica nº 01/2022,¹⁸ que enfatiza o papel dos Tribunais de Contas na avaliação das políticas públicas como forma de dar cumprimento aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

A nota técnica apresenta uma série de recomendações aos Tribunais, entre elas está a realização de levantamento junto aos jurisdicionados sobre a realidade e perspectivas para aplicação da Política Nacional de Saneamento.

Neste aspecto, é importante ressaltar que o TCE/AC, em 2016, já fizera inspeção com características semelhantes, que gerou a autuação de processo e consequente publicação de acórdão, no qual o Plenário decidiu pelo encaminhamento do apurado a todos os prefeitos municipais do Estado do Acre, sendo que entre as recomendações estava a observância às disposições legais sobre as diretrizes para o saneamento básico.¹⁹

¹⁸ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Técnica nº 01/2022*. Dispõe sobre marco legal do saneamento (Lei nº 11.445/2007). Inovações trazidas pela Lei nº 14.026/2020. Reflexos na atuação dos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/02/NT-Marco-Saneamento-Atricon-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

¹⁹ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Acórdão nº 9.581/2016*. Plenário-TCE/AC, 23 jun. 2016. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 27 out. 2025.

Outra recomendação da nota orienta que os planos de fiscalizações anuais dos Tribunais de Contas devem contemplar avaliações e fiscalizações associadas às atualizações constantes no novo marco do saneamento.

Neste ínterim, ressalta-se que, em julho de 2025, foi aprovado o 1º Plano Anual de Controle Externo (Pace),²⁰ elaborado pela Secretaria de Controle Externo (Secex) do TCE/AC. O Pace representa a consolidação do sonho de muitos auditores de possuírem um documento que reúna formalmente as atividades relacionadas ao exercício do controle externo por exercício, apresentando o detalhamento das atividades em ações, metas e resultados, correspondentes às 8 Coordenadorias Especializadas de Controle Externo (Coececx) que constituem a Secex. Além disso, foi planejado respeitando o alinhamento com o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), que por sua vez também guarda conformidade com o Plano Estratégico do TCE/AC para o período 2023/2026 (revisado em 2025).

No Pace, o tema água e saneamento foi contemplado em ações da 8ª Coecec, coordenadoria responsável pela atuação referente às políticas públicas dos estados e municípios na área de meio ambiente, em que se observam, como resultados esperados para 2025, o apoio ao fortalecimento da gestão associada e regionalizada dos serviços públicos de saneamento no Acre; subsídios para ações futuras do TCE/AC voltadas à universalização do acesso à água potável com qualidade e regularidade em áreas vulneráveis; e recomendações para aprimoramento da política de saneamento básico em Rio Branco alinhadas à legislação federal e às boas práticas no setor.

De outro lado, observando as recomendações do Relatórios Luz de 2025,²¹ que são produzidas por grupo de trabalho formado por organizações da sociedade civil, tendo como objetivo principal a verificação da implementação dos ODS no Brasil, constata-se a importância

²⁰ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Diário Eletrônico de Contas*, ano XII, n. 2562 p. 6-56, 7 jul. 2025. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=07-07-2025&viewPdf=true>. Acesso em: 27 out. 2025.

²¹ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil*. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

da atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas voltadas à melhoria do acesso à água e esgotamento sanitário à medida que são divulgadas as recomendações nesta temática.

Com corpo técnico altamente qualificado, os Tribunais realizam inspeções, verificações e estudos consistentes, os quais são publicados e servem de parâmetro e orientação para a tomada de decisão dos governantes, podendo, algumas das recomendações do IX Relatório Luz, ser consideradas em seus trabalhos, por exemplo, aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação do acesso ao saneamento, baseados em evidências e com transparência para planejar as políticas públicas.

Por outro lado, os Tribunais têm muitos desafios quanto à ampliação da participação tanto na análise, quanto na avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, Edilberto Carlos Pontes Lima²² aborda alguns desses desafios, como reforçar a atuação dos Tribunais na avaliação de políticas públicas sem deixar de cumprir o que determina o mandamento constitucional. O autor ressalta que a Constituição prescreve atividades obrigatórias aos Tribunais de Contas, que devem ser executadas, como aquelas de caráter eleitoral.

Outro desafio é a necessária qualificação dos profissionais que atuam nos Tribunais, já que não bastam só os conhecimentos clássicos inerentes às áreas de formação, também é preciso conhecer as questões que envolvem as políticas de saúde, de educação, de saneamento, de transporte público, de infraestrutura econômica, bem como as complexidades das políticas públicas.

Apona, ainda, o uso da inteligência artificial, que demanda prazo para aprendizagem e investimentos financeiros consideráveis, vez que plataformas confiáveis possuem preços altos.

5 Conclusão

Este artigo teve como objetivo trazer reflexões sobre o saneamento básico, apoiando-se na ideia de que, apesar de a temática ter evoluído ainda que razoavelmente ao longo dos tempos em nível nacional, mantém-se quase estagnada no Estado do Acre. Inicialmente, a primeira seção trouxe que a legislação sobre o assunto tem avançado no país. A Lei nº 14.026/2020, conhecida como o novo marco regulatório

²² LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Col. Fórum IRB, v. 5). ISBN 978-65-5518-596-6.

do saneamento básico, traz como solução a união do Governo federal, estados e municípios, a fim de somarem esforços em prol da sociedade para universalizar o acesso e a efetiva prestação deste relevante serviço público. A segunda seção do artigo evidenciou que o Estado do Acre contém índices precários e atrasados em relação às metas do novo marco de saneamento, fato este que deixa o Estado do Acre distante da universalização do saneamento básico. E, por fim, a terceira seção do artigo tratou da atuação dos Tribunais de Contas em relação à indução de políticas públicas que possam auxiliar a implementação da universalização do saneamento básico.

Ao final deste trabalho, conclui-se que a área de saneamento básico nos estados brasileiros carece de melhorias substanciais. A Região Norte, onde se localiza o Estado do Acre, apresenta baixos níveis para abastecimento total de água e coleta de esgoto. Embora o novo marco legal do saneamento básico tenha trazido inovações, como universalização, regionalização, concorrência, privatização e o marco regulatório, os desafios no Acre estão além da implementação da legislação sobre saneamento, porque envolvem aspectos geográficos e financeiros, vez que muitos municípios são pequenos, alguns isolados, com baixa arrecadação e acesso somente por via aérea ou fluvial, tornando mais difícil a implantação do marco legal do saneamento básico.

A capital Rio Branco também precisa intensificar os investimentos em saneamento básico, apesar de não estar entre os municípios isolados, consta nas estatísticas como o estado que menos investiu em saneamento.

O Acre é considerado um estado pobre, cuja principal fonte são os recursos provenientes da União.

Sugere-se que as instituições públicas possam se voltar para a temática e contribuir para a elevação dos indicadores por meio da implementação de políticas públicas de saneamento básico.

Verificou-se que o Tribunal de Contas do Acre tem papel importante na indução de políticas públicas na área de saneamento básico e que já está atuando, à medida que incorporou em seu plano anual de controle externo ações, metas e resultados previstos para 2025.

Por fim, constatou-se que os Tribunais de Contas também revelam desafios a serem superados, necessitando qualificar seu corpo técnico continuamente, utilizar recursos tecnológicos confiáveis e cumprir suas atribuições constitucionais, sem deixar de induzir e avaliar políticas públicas.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Acórdão nº 9.581/2016*. Plenário-TCE/AC, 23 jun. 2016. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 27 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Diário Eletrônico de Contas*, ano XII, n. 2562, 7 jul. 2025. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=07-07-2025&viewPdf=true>. Acesso em: 27 out. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. *Saneamento e Covid 19*. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2020/06/ABES_Suplemento-saneamento-e-covid-19.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Técnica nº 01/2022*. Dispõe sobre marco legal do saneamento (Lei nº 11.445/2007). Inovações trazidas pela Lei nº 14.026/2020. Reflexos na atuação dos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/02/NT-Marco-Saneamento-Atricon-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

BORNA, Vera de Simone; MARTINS, Flávia Burmeister; LOCH, Rogério; MARTINELLI, Ivonir Antônio. Contexto histórico brasileiro do saneamento básico – PLANASA, PLANSAB, PNSB e Lei 14.026/2020. In: SINAOP, XIX, Brasília, 22 a 26 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Historico-do-Saneamento-Vera-e-Flavia.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. [Constituição]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 2014.

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, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil*. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Col. Fórum IRB, v. 5). ISBN 978-65-5518-596-6.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; ORTIZ, Thomaz de Almeida; HADDAD, Sophia Freire. Ranking do Saneamento do Instituto Trata Brasil de 2025 (SNIS/SINISA 2023). *Instituto Trata Brasil*, São Paulo, 15 jul. 2025. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Versao-Final-de-Estudo-da-GO-Associados-Ranking-do-Saneamento-de-2025_Rio-Corrigido-V4.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Assembleia-Geral da ONU reconhece direito ao saneamento*. Brasília, DF, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/71775-assembleia-geral-da-onu-reconhece-direito-ao-saneamento-que-ainda-n%C3%A3o-chega-25-bilh%C3%B5es-de#:~:text=Na%20resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral,a%20este%20respeito%20clicando%20aqui>. Acesso em: 27 out. 2025.

PINCER, Pedro. Senado aprova saneamento básico como direito constitucional. *Agência Senado*, Brasília, DF, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/senado-aprova-saneamento-basico-como-direito-constitucional-1> Acesso em: 20 out. 2025.

SINISA. *Relatório dos Serviços de Abastecimento de Água*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/copy_of_RELATORIO_SINISA_ABASTECIMENTO_DE_AGUA_2024.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.

TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1, ano 38, 2010.

TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Ipea – Texto para discussão*, Brasília, n. 922, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/aa2f7728-fe2b-41c6-bdaf-bf546c3f2b34/content>. Acesso em: 26 set. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MAGALHÃES, Ana Cláudia Ferreira; TESSARO, Renata Almeida. Importância do Tribunal de Contas do Estado do Acre na indução de políticas públicas de saneamento básico. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 147-161. ISBN 978-85-450-1074-6.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO
FERRAMENTA DE APOIO À GESTÃO
E À ELABORAÇÃO DE ARTEFATOS
LICITATÓRIOS: APLICAÇÃO PRÁTICA
À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

*ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS A
MANAGEMENT SUPPORT TOOL AND IN
THE PREPARATION OF PROCUREMENT
ARTIFACTS: PRACTICAL APPLICATION
IN LIGHT OF LAW NO. 14.133/2021*

ARIANE MARADEY DE SOUZA
IASMIN LIMA BATISTA
MARGARETE VANELLI GAVEA TAPEOCY

1 Introdução

A transformação digital marca uma nova fase da gestão pública, inaugurando inovações que remodelam os processos administrativos e a prestação de serviços à sociedade. No cerne dessa mudança estrutural está a incorporação da tecnologia como instrumento de eficiência, controle e transparência, voltado à otimização de resultados e ao aprimoramento do desempenho institucional.

Nesse cenário, a inteligência artificial (IA) desponta como ferramenta estratégica capaz de automatizar e aprimorar tarefas, promovendo maior celeridade e padronização nas atividades administrativas. Entre suas aplicações mais promissoras, destaca-se a elaboração de artefatos

licitatórios, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.133/2021,¹ que reforça o rigor técnico, o planejamento, a gestão de riscos e a sustentabilidade como pilares do processo licitatório. Assim, a IA apresenta-se como instrumento de apoio à Administração Pública, apto a assegurar conformidade normativa, rastreabilidade documental e maior controle sobre a execução dos contratos.

Na Administração Pública brasileira, a IA já se materializa em iniciativas como o MinutaIA, utilizado no âmbito federal, que tem demonstrado resultados relevantes na confecção de editais, termos de referência e justificativas de contratação. Esses avanços contribuem para reduzir falhas humanas, acelerar trâmites e qualificar a segurança jurídica e a governança das contratações, em consonância com as diretrizes do Decreto nº 9.203/2017² e do art. 169 da Lei nº 14.133/2021.

A integração da IA ao setor público, contudo, suscita desafios significativos, como a atribuição de responsabilidade por eventuais falhas, a fidedignidade das informações processadas e a preservação da discricionariedade administrativa, exigindo debates técnicos, éticos e jurídicos que fundamentem diretrizes sólidas de governança algorítmica.

O uso da IA em licitações também se alinha à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU),³ contribuindo para o Objetivo 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), ao modernizar os processos governamentais, e para o Objetivo 16 (Instituições Eficazes), ao fortalecer a transparência, a integridade e a responsabilidade pública. A automação e a análise preditiva tornam-se, assim, instrumentos de mitigação de riscos e prevenção de irregularidades no uso dos recursos públicos.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo analisar as potencialidades e os limites do uso da inteligência artificial como ferramenta de gestão na elaboração de artefatos licitatórios, à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O problema de pesquisa que norteia este estudo consiste em compreender de que maneira a

¹ BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

² BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre apolítica de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º jul. 2025.

inteligência artificial pode ser aplicada, de forma ética, responsável e eficiente, na elaboração dos artefatos licitatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021, considerando os desafios técnicos, normativos e humanos que permeiam a sua implementação nos órgãos públicos.

Parte-se da hipótese de que o uso estruturado da IA – quando acompanhado de protocolos de governança algorítmica, transparência e capacitação continuada dos servidores – pode ampliar a eficiência administrativa, reduzir erros procedimentais e fortalecer a segurança jurídica nas contratações públicas, sem afastar a centralidade da decisão humana e a responsabilidade do gestor público.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa ancora-se nas diretrizes de governança pública (Decreto nº 9.203/2017) e de inovação responsável (Decreto nº 10.332/2020), articulando-se à Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial⁴ e ao Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União.⁵ O estudo dialoga com a literatura contemporânea sobre administração pública digital e governança algorítmica, ressaltando o papel da inteligência artificial como instrumento de aprimoramento da *accountability* pública e do desempenho institucional. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e documental, baseada na análise de dois estudos técnicos preliminares e respectivos termos de referência, complementada por revisão bibliográfica e normativa, de modo a identificar de que forma a IA pode apoiar a elaboração de artefatos licitatórios e fortalecer as práticas de planejamento e controle das contratações públicas.

Sob o ponto de vista prático, o tema justifica-se pela crescente complexidade dos processos licitatórios sob a égide da Lei nº 14.133/2021, que exige planejamento técnico, gestão de riscos e rastreabilidade documental. Nesse contexto, a IA apresenta-se como ferramenta de apoio à gestão, capaz de automatizar rotinas, padronizar documentos e reduzir falhas humanas, especialmente em órgãos com equipes reduzidas ou carência de capacitação técnica.

⁴ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* – EBIA 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebiadiagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Organizacional*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

A relevância social desta pesquisa está em demonstrar como a tecnologia pode ser incorporada de forma ética e inclusiva à gestão pública, promovendo melhor uso dos recursos e ampliando a transparência dos gastos. Ao propor uma abordagem inovadora, o estudo contribui para o fortalecimento institucional, a prevenção de irregularidades e o avanço da governança digital no Estado brasileiro, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 9 e 16) da Agenda 2030 da ONU.

Para alcançar tal propósito, o artigo organiza-se em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção, intitulada Diretrizes sobre inteligência artificial (IA) e a Lei nº 14.133, apresenta o panorama conceitual e normativo da transformação digital no setor público, com ênfase na governança e na inovação tecnológica, e aprofunda a análise jurídica ao discutir a incorporação da IA às exigências de planejamento, rastreabilidade e controle impostas pelo novo marco legal das contratações públicas. A terceira seção, IA como “ferramenta de trabalho”, discute as principais aplicações da inteligência artificial na elaboração dos artefatos licitatórios, com destaque para a automação analítica, a padronização documental e o apoio à decisão administrativa. A quarta seção, Estudo de caso e experiências práticas, apresenta a análise empírica realizada a partir de exemplos concretos da aplicação da IA em órgãos públicos, com destaque para a experiência do Tribunal de Contas e dos governos locais do Estado do Acre. Por fim, a quinta seção, IA – Limites e riscos, sintetiza os resultados obtidos, discute os desafios éticos, normativos e institucionais associados ao uso da IA na Administração Pública e propõe recomendações voltadas à adoção responsável e à consolidação de uma cultura de inovação e governança digital.

2 Diretrizes sobre inteligência artificial (IA) e a Lei nº 14.133

Por definição, a inteligência artificial é a área da ciência da computação que se concentra em criar sistemas que podem realizar tarefas que, normalmente, exigem inteligência humana. A IA tem inúmeras possibilidades de aplicação no cotidiano, sendo usada desde a medicina até a agricultura, tornando-se um dos pilares da chamada quarta revolução industrial. Algumas das principais aplicações da IA incluem:

Quadro 1 – Aplicações da IA

Aplicação da IA	Definição
Assistência virtual	<i>Chatbots</i> , assistentes virtuais e agentes de atendimento automatizados estão sendo amplamente utilizados em várias empresas para melhorar a comunicação com os clientes, oferecer suporte técnico, realizar vendas. ⁶
Reconhecimento de imagens e vídeos	Uso para reconhecer rostos, objetos e outras características em imagens e vídeos. Isso é especialmente útil em aplicações como segurança pública, monitoramento de tráfego e diagnóstico médico. ⁷
Análise de dados	A IA é usada para analisar grandes conjuntos de dados e encontrar padrões e <i>insights</i> valiosos. Isso é útil em vários campos, incluindo finanças, saúde, <i>marketing</i> . ⁸
Automação	A IA é usada para automatizar tarefas repetitivas e rotineiras, como entrada de dados, classificação de documentos e muito mais. Isso permite que as empresas economizem tempo e recursos valiosos.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

A gestão pública contemporânea passa por um processo de transformação impulsionado pelas tecnologias digitais, que inauguraram um novo modelo de governo digital. Esse modelo busca integrar dados, modernizar processos e colocar o cidadão no centro das políticas públicas, promovendo eficiência, transparência e qualidade nos serviços prestados.

A consolidação da inteligência artificial na Administração Pública demanda o fortalecimento de uma cultura de governança algorítmica, conceito que envolve transparência, rastreabilidade e auditabilidade das decisões automatizadas. Esse paradigma amplia a *accountability* digital e conecta-se diretamente às diretrizes da Estratégia Brasileira de Governo Digital (Decreto nº 10.332/2020), que estabeleceu fundamentos para o uso ético, responsável e transparente de tecnologias emergentes na Administração Pública, em conformidade com os princípios da Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital), atualmente em vigor.

⁶ LIU, F.; LI, F.; YANG, Z. Chatbots: a new force in service industry. *Journal of Service Theory and Practice*, Bingley, v. 27, n. 3, p. 642-655, 2017.

⁷ LECUN, Y.; BENGIO, Y.; HINTON, G. Deep Learning. *Nature*, London, v. 521, n. 7553, p. 436-444, maio 2015.

⁸ SHARMA, D.; SINGH, N. Artificial intelligence and its application in data analysis. In: BHALLA, S. et al. (Org.). *Intelligent Systems Technologies and Applications* 2019. Singapore: Springer, 2019. p. 579-590.

Segundo Maciel,⁹ a aplicação da IA nas licitações “deixa de ser uma previsão distante e passa a integrar o presente das administrações públicas, oferecendo ganhos concretos de precisão, transparência e celeridade processual”. Essa constatação reforça que a transformação digital é uma realidade consolidada no setor público, e não mera expectativa.

Como ressalta o autor, “a inteligência artificial aplicada às licitações públicas tende a reduzir a dependência de processos manuais e a promover decisões mais seguras e embasadas”.

O Tribunal de Contas da União tem seguido essa diretriz ao utilizar modelos de IA para triagem de processos, detecção de inconsistências documentais e correlação de dados entre sistemas, aprimorando a eficiência e a acurácia das auditorias. A experiência do controle externo nacional mostra que a IA não apenas apoia a execução das atividades, mas redefine o modo de planejar, fiscalizar e avaliar políticas públicas.

Essa transição, no entanto, não se limita à incorporação de ferramentas tecnológicas. Ela demanda mudanças estruturais e culturais, como a interoperabilidade entre sistemas, a capacitação contínua dos servidores e a superação de barreiras organizacionais. Entre essas barreiras, destacam-se a resistência de parte do corpo funcional, as lacunas de qualificação e as limitações de infraestrutura tecnológica, ainda mais acentuadas em alguns contextos regionais.

De acordo com o Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal, a governança pública deve ser estruturada a partir de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, com vistas à entrega de valor público e à melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade.

Nesse contexto, a transformação digital pode ser compreendida como uma das ferramentas de apoio à governança, ao planejamento e à gestão de riscos – elementos diretamente relacionados aos arts. 11 e 169 da Lei nº 14.133/2021, que reforçam os princípios da eficiência, transparência e sustentabilidade nas contratações públicas.

Assim, a inteligência artificial insere-se como instrumento estratégico para fortalecer a governança pública, promovendo decisões

⁹ MACIEL, Leandro. Inteligência artificial nas licitações: presente e futuro. *Leandro Maciel Pro*, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://leandromaciel.pro/inteligencia-artificial-nas-licitacoes-presente-e-futuro/>. Acesso em: 20 out. 2025.

mais informadas, integridade processual e maior alinhamento entre tecnologia, legalidade e interesse público.

Órgãos como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o próprio TCU têm reiterado a importância do fortalecimento da governança, do planejamento e da formação continuada de gestoras e gestores públicos nesse processo. Da mesma forma, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial¹⁰ – documento orientador que define princípios éticos e diretrizes para o uso responsável da IA – e a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) reforçam a urgência de enfrentar tais desafios para que a inovação digital seja plenamente incorporada à Administração Pública brasileira.

Esses instrumentos convergem para um mesmo objetivo: promover uma administração pública orientada por dados (*data-driven*) e sustentada por princípios éticos, de transparência e de responsabilidade algorítmica, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 9 e 16) da Agenda 2030.

É nesse cenário que a IA assume papel de protagonismo. Suas possibilidades de aplicação são amplas, indo da automação de tarefas rotineiras ao uso de algoritmos preditivos para identificação de padrões, simulação de cenários e apoio à tomada de decisão baseada em dados. No processo de digitalização do governo, a IA pode contribuir para políticas públicas mais eficazes, maior interação com os cidadãos e aumento da velocidade e da qualidade dos serviços oferecidos.

No Brasil, iniciativas como o Núcleo de Inteligência Artificial, liderado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), promovem a colaboração entre instituições governamentais e difundem orientações para um uso ético e responsável da tecnologia, como na Cartilha IA Generativa no Serviço Público.¹¹

A aplicação já é realidade em órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Este último é pioneiro no emprego de ferramentas que analisam e cruzam dados de

¹⁰ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* – EBIA 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivos/inteligenciaartificial/ebiadiagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

¹¹ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). *Cartilha “IA Generativa no Serviço Público: definições, usos e boas práticas”*. Brasília: MGI/Serpro, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/ia-generativa-no-servico-publico.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

editais, do *Diário Oficial da União* e de plataformas de compras para identificar possíveis irregularidades. A replicação e adaptação de soluções, como a disponibilização da ferramenta ALICE da CGU para estados e municípios, demonstram uma tendência sistêmica de valorização da IA como instrumento de gestão e governança pública.

Além disso, observa-se que Tribunais de Contas estaduais, como o TCE/AC, por meio de seu Painel de Indicadores Ambientais e de projetos de automação analítica, têm explorado o potencial da inteligência artificial para aprimorar auditorias, identificar padrões de inconsistência e ampliar a transparência dos gastos públicos. Essas iniciativas consolidam a IA como ferramenta de apoio à governança e ao controle externo, em convergência com as ações e diretrizes do TCU voltadas ao uso de *data analytics* e inteligência preditiva para o aprimoramento do controle de resultados e da fiscalização orientada a riscos.

O uso da IA no processo licitatório traz benefícios concretos em três áreas principais: eficiência, transparência e combate à fraude. Ferramentas inteligentes analisam grandes volumes de editais e propostas em frações de tempo, reduzindo a duração dos procedimentos e trâmites processuais e fortalecendo a integridade das contratações públicas.

Esses resultados dialogam diretamente com o princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e com as diretrizes de planejamento, governança e controle estabelecidas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, consolidando a inteligência artificial como um dos vetores da transformação digital e da modernização da gestão pública brasileira.

A Administração Pública distingue-se, de forma inequívoca, da iniciativa privada, sendo sempre relevante reforçar essa diferença, especialmente porque ainda persiste a ideia equivocada de que “jeitinhos” são aceitáveis na condução de seus processos internos – em especial quando se trata de contratações e aquisições.

Ao contrário do particular, que pode realizar todos os atos que a lei não proíbe, a Administração Pública – seja direta ou indireta, pertencente a qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios – somente pode agir quando autorizada por lei. Cada órgão público e cada servidor está vinculado ao princípio da legalidade, assim como aos demais princípios expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.¹²

Quando o tema se refere às contratações e aquisições, seja para suprir necessidades internas ou para atender à coletividade, essa limitação é ainda mais rigorosa, pois o poder público está submetido ao dever de licitar, nos termos do inc. XXI do mesmo art. 37:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse ponto, é possível perceber que a Lei nº 14.133/2021, ao reafirmar os princípios da legalidade e da eficiência como fundamentos estruturantes da gestão pública, cria um ambiente propício para a incorporação de tecnologias baseadas em IA. A automação de tarefas, o apoio à tomada de decisão e o cruzamento inteligente de dados contribuem para a concretização desses princípios, desde que observadas as balizas da integridade, da motivação e da rastreabilidade previstas na legislação.

Em consonância com o Manual de Boas Práticas em Contratações Públicas,¹³ o planejamento constitui o eixo estruturante do metaprocessos da contratação e deve preceder todas as etapas do certame. Trata-se de instrumento de gestão capaz de assegurar a eficiência, a integridade e a efetividade das aquisições públicas. Nesse contexto, a inteligência artificial surge como ferramenta complementar ao planejamento, permitindo maior precisão na elaboração do estudo técnico preliminar, do termo de referência e da matriz de riscos. Ao oferecer suporte analítico e automatizado, a IA contribui para a coerência entre a necessidade

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹³ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

pública e a execução contratual, fortalecendo os princípios da eficiência e da economicidade previstos na Lei nº 14.133/2021.

Conforme destaca Maciel, “a inteligência artificial aplicada às licitações já não é um projeto de futuro, mas uma ferramenta de controle presente, que amplia a segurança jurídica e reduz a margem de subjetividade nas análises administrativas”. Essa constatação reforça que a Nova Lei de Licitações, ao privilegiar a eficiência e o planejamento, oferece as bases normativas necessárias para a adoção responsável da tecnologia.

A efetividade da Lei nº 14.133/2021 depende não apenas da observância de princípios formais, mas da capacidade da Administração de integrar seus sistemas de informação. A interoperabilidade entre plataformas, prevista no art. 174, §3º, da Constituição Federal e reforçada pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), é condição essencial para que a IA opere com dados públicos de forma legítima, segura e auditável.

De acordo com artigo publicado na *Conjur*, “o futuro das contratações públicas está intrinsecamente ligado ao controle algorítmico e à análise automatizada de conformidades normativas”, o que impõe às entidades públicas o desafio de criar protocolos de governança de dados compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e com a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.¹⁴

Nesse sentido, o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU enfatiza a necessidade de “mecanismos de responsabilização, transparência e auditoria digital” como pilares da boa governança pública, reafirmando que a modernização tecnológica deve caminhar lado a lado com o fortalecimento dos controles internos e externos.

Inicialmente, a legislação federal que estabelecia as normas gerais para as contratações públicas de todos os entes federativos era a Lei nº 8.666/1993. Nela estavam descritos os procedimentos a serem adotados, as regras aplicáveis, os princípios vinculados, as exceções à obrigatoriedade da licitação e, principalmente, as modalidades previstas para cada faixa de valor do gasto público: convite, tomada de preços, concorrência, leilão e, posteriormente, pregão.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* – EBIA 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebiadiagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

Ao longo do tempo, novos normativos surgiram para atender à crescente demanda e à evolução da gestão pública, como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), o Decreto do Pregão Eletrônico (Decreto nº 5.450/2005), o Decreto do Sistema de Registro de Preços (SRP), o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011) e a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004).

Mais recentemente, no ano de 2021, foi editada a Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que unificou e modernizou o regime jurídico das contratações públicas. Nesse normativo, os princípios que passaram a nortear as compras públicas tornaram-se explícitos e vinculantes para toda a Administração Pública, sendo eles os seguintes:

- Planejamento – a contratação deve estar vinculada a um planejamento prévio, com definição clara da necessidade, requisitos, prazos e custos (ETP, TR/Projeto Básico e Gestão de Riscos).
- Transparência – ampla divulgação dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e em outros meios legais.
- Eficácia – busca do resultado que atenda plenamente ao interesse público.
- Segregação de funções – divisão das atividades de planejamento, condução e fiscalização, para evitar concentração de poder e conflitos de interesse.
- Motivação – todos os atos decisórios devem ser devidamente fundamentados, com justificativas técnicas e jurídicas.
- Vinculação ao edital – as regras previstas no edital vinculam tanto a Administração quanto os licitantes.
- Julgamento objetivo – critérios de julgamento claros, previamente definidos e aplicados de forma imparcial.
- Segurança jurídica – estabilidade, clareza e previsibilidade nos procedimentos e contratos.
- Razoabilidade e proporcionalidade – adequação dos atos administrativos à finalidade pública, evitando excessos.
- Competitividade – estímulo à participação do maior número possível de interessados aptos.
- Probidade administrativa – observância de conduta ética e íntegra por todos os envolvidos.

- Desenvolvimento nacional sustentável – incentivo à sustentabilidade ambiental, social e econômica.
- Celeridade – busca da eficiência temporal no processo, sem prejuízo da segurança e da qualidade.

Além dos princípios expressamente mencionados, a Lei nº 14.133/2021 também contemplou, no art. 11 e em dispositivos correlatos ao longo de seu texto, outros de natureza implícita, como os princípios do controle interno e externo, da responsabilidade, da padronização, da economicidade e da rastreabilidade. Esses se somam aos já consagrados pela Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, conformando um conjunto normativo que orienta e condiciona toda a atuação da Administração Pública no âmbito das contratações.

O art. 169 da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer diretrizes sobre governança nas contratações públicas, consolida a necessidade de ferramentas que possibilitem planejamento, gestão de riscos e controle automatizado de informações. Nesse contexto, sistemas de IA podem auxiliar a Administração na análise preditiva de irregularidades, na triagem de documentos e na verificação de conformidade legal, promovendo uma cultura de governança baseada em evidências e dados.

A governança pública eficaz requer não apenas instrumentos tecnológicos, mas também práticas éticas e gestão de pessoas alinhadas à integridade e à transparência. O Manual de Boas Práticas em Contratações Públicas¹⁵ enfatiza que a governança das contratações deve ser orientada por políticas de integridade, programas de conformidade e capacitação contínua dos agentes públicos. Nesse sentido, o uso de inteligência artificial deve estar sujeito à supervisão humana qualificada, garantindo que as decisões automatizadas sejam auditáveis e compatíveis com os princípios da Administração Pública. Assim, a capacitação permanente em governança digital, gestão de riscos e ética no uso da IA constitui condição indispensável para assegurar legitimidade e segurança jurídica ao processo licitatório.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina apresenta um caso emblemático ao desenvolver solução de IA capaz de “analisar 100% dos editais de licitação em tempo real, apontando indícios de irregularidade antes da homologação”. Esse exemplo evidencia a aplicação prática dos princípios de governança preditiva e de controle preventivo, previstos no art. 169 da Lei nº 14.133/2021, e demonstra como a tecnologia pode reduzir falhas humanas e ampliar a transparência.

A Lei nº 14.133/2021 também consolidou e modernizou as modalidades de aquisição já consagradas em nosso ordenamento jurídico, incorporando procedimentos mais práticos e objetivos, tornando o processo mais eficiente, porém mais complexo em razão de suas exigências e especificidades. Em suma, sua entrada em vigor trouxe alterações significativas na forma de contratar na Administração Pública, conforme pode-se depreender com a análise do quadro a seguir.

Quadro 2 – Comparativo de normativos de licitações públicas

(continua)

Tema	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 10.520/2002 (Pregão)	Lei nº 12.462/2011 (RDC)	Lei nº 14.133/2021
Abrangência	Normas gerais para todas as licitações e contratos da Administração Pública	Modalidade específica para bens e serviços comuns	Regime diferenciado, inicialmente para eventos esportivos, depois ampliado	Unifica regras gerais, substituindo 8.666, Pregão e RDC
Modalidades	Concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão	Pregão (presencial e eletrônico)	RDC como regime próprio (sem modalidades tradicionais)	Concorrência, pregão, concurso, leilão e diálogo competitivo
Critérios de julgamento	Menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta	Menor preço ou maior desconto	Menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior retorno econômico	Amplia para incluir maior retorno econômico e maior desconto
Planejamento	Pouca ênfase formal	Não exigia estudo aprofundado	Exigia justificativa e planejamento sumário	Exige estudo técnico preliminar, gestão de riscos e plano anual de contratações

(conclusão)

Tema	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 10.520/2002 (Pregão)	Lei nº 12.462/2011 (RDC)	Lei nº 14.133/2021
Crítérios de desempate	Preferência para bens nacionais, desempate por sorteio	Igual à Lei nº 8.666	Igual	Amplia para critérios de inovação e sustentabilidade
Contratação integrada	Não prevista	Não prevista	Prevista para obras e serviços de engenharia	Prevista para obras, serviços e fornecimento de bens, com regras mais rígidas

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Como se observa no breve resumo apresentado, a Lei nº 14.133/2021 promoveu mudanças significativas na formalização dos processos administrativos licitatórios, sobretudo quanto ao maior rigor exigido no planejamento das contratações. Esse novo cenário impõe aos agentes públicos responsáveis pela execução dessas atividades a necessidade de conhecimentos mais aprofundados e técnicos.

Nesse sentido, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial¹⁶ e o Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁷ orientam para que a adoção de tecnologias emergentes seja acompanhada por capacitação institucional e diretrizes éticas. A IA deve ser vista como ferramenta de apoio à decisão, e não de substituição do juízo humano, respeitando a discricionariedade administrativa e a responsabilidade do gestor público.

A título de exemplo, na fase de planejamento da contratação, disciplinada na Seção I, que abrange os arts. 18 a 27, verifica-se que apenas esses nove artigos concentram 93 dispositivos entre *caput*, incisos e parágrafos. Esse dado já demonstra a complexidade das exigências

¹⁶ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial – EBI* 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebiadiagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

presentes na etapa inicial da instauração do processo licitatório, o que se torna ainda mais evidente quando da leitura do primeiro artigo:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Ainda no que se refere ao planejamento, o responsável pelo certame deve elaborar documentos iniciais que contemplem, entre outros, os seguintes elementos:

- estudo técnico preliminar fundamentando a necessidade da contratação;
- definição clara do objeto (TR, anteprojeto, projeto básico ou executivo);
- condições de execução, pagamento, garantias e recebimento;
- orçamento estimado;
- elaboração do edital e da minuta do contrato;
- regime de fornecimento/execução;
- modalidade, critério de julgamento, modo de disputa;
- justificativas das condições do edital (ex.: qualificação técnica, consórcios, critérios de pontuação);
- análise de riscos;
- definição sobre a divulgação ou não do orçamento.

Nesse contexto, torna-se indispensável buscar alternativas capazes de otimizar o trabalho, reduzir erros e assegurar maior conformidade com a legislação vigente. É nesse ponto que se insere a utilização de tecnologias inovadoras, como a IA, que pode atuar como ferramenta estratégica de apoio à gestão e à elaboração de artefatos licitatórios, suprimindo deficiências operacionais e técnicas e, ao mesmo tempo, fortalecendo a integridade e a eficiência dos processos.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU),¹⁸ “a adoção de tecnologias de IA no controle externo e nas auditorias tem

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no TCU*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/>

se mostrado um instrumento de aprimoramento da governança e da *accountability* pública, desde que acompanhada por protocolos claros de supervisão humana e revisão técnica”.

A integração entre a IA e os instrumentos da Lei nº 14.133/2021 – como o estudo técnico preliminar, o plano anual de contratações e a gestão de riscos – potencializa a qualidade do planejamento e a coerência das decisões administrativas. Tais aplicações tecnológicas estão em consonância com os princípios da governança pública (Decreto nº 9.203/2017) e da inovação responsável, fortalecendo o controle interno e ampliando a transparência.

Some-se a isso a constatação de que muitos servidores responsáveis por essas atividades não dispõem de preparo adequado, de modo que essa lacuna de capacitação compromete a efetividade das contratações, aumenta a probabilidade de falhas e fragiliza o controle e a transparência dos gastos públicos.¹⁹

Portanto, a incorporação gradual da inteligência artificial nas contratações públicas deve ser acompanhada de capacitação técnica continuada, normas claras de governança algorítmica e mecanismos de auditoria tecnológica, de modo que a inovação digital não amplie assimetrias regionais, mas contribua para a eficiência, a equidade e o fortalecimento institucional do Estado brasileiro.

3 IA como “ferramenta de trabalho”

A área de aquisições é uma das mais impactadas pela convergência entre transformação digital e inteligência artificial (IA). A Lei nº 14.133/2021 consolidou a preferência pela forma eletrônica de licitação, criando um ambiente de dados estruturados que serve de base para algoritmos e mineração de textos, possibilitando sua aplicação em larga escala.

Nesse contexto de digitalização, a IA consolida-se como pilar estratégico voltado à automação e ao aprimoramento de tarefas, sobretudo em setores que demandam elevada precisão e repetibilidade. Sua capacidade de processar grandes volumes de dados em tempo real e

uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao/. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *iESGo*: Índice de Governança e Sustentabilidade. Disponível em: https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/iesgo2024/iESGo2024_Relatorio_tecnico.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

de aprender com padrões de informação permite a execução de atividades que, anteriormente, exigiam considerável dispêndio de tempo e de recursos humanos.

Diante desse cenário, torna-se indispensável buscar alternativas capazes de otimizar o trabalho, reduzir a ocorrência de erros e assegurar maior conformidade com a legislação vigente. É precisamente nesse ponto que se insere a utilização de tecnologias inovadoras, como a IA, que se apresenta como ferramenta de apoio à gestão e à elaboração de artefatos licitatórios, suprimindo deficiências operacionais e técnicas e, ao mesmo tempo, fortalecendo a integridade, a transparência e a eficiência dos processos administrativos.

A integração entre a IA e os instrumentos da Lei nº 14.133/2021 – como o estudo técnico preliminar, o plano anual de contratações e a gestão de riscos – potencializa a qualidade do planejamento e a coerência das decisões administrativas. Tais aplicações tecnológicas estão em consonância com os princípios da governança pública (Decreto nº 9.203/2017) e da inovação responsável, fortalecendo o controle interno e ampliando a transparência.

Importa ressaltar, contudo, que a incorporação dessa tecnologia não visa substituir o capital humano, mas liberar profissionais de atividades com alto grau de repetição e baixo nível de processamento cognitivo, possibilitando que se dediquem a funções mais complexas, estratégicas e criativas. A inteligência artificial assume, assim, caráter complementar e colaborativo, contribuindo para o aprimoramento das capacidades humanas e para a consolidação de uma gestão pública mais inteligente, eficiente e inovadora.

A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial²⁰ recomenda que o uso de IA em órgãos públicos seja pautado por transparência algorítmica, não discriminação e supervisão humana, assegurando que o julgamento técnico e jurídico dos agentes públicos permaneça central no processo decisório. Nessa perspectiva, a tecnologia atua como assistente cognitiva, e não como substituta da análise humana, preservando a primazia da responsabilidade administrativa e o discernimento ético na condução dos atos de gestão.

²⁰ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* – EBIA 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebiadiagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

Em se tratando de funções técnico-administrativas, a aplicação da IA é capaz de automatizar rotinas burocráticas, como o preenchimento de formulários, a gestão de documentos e o agendamento de reuniões, elevando a eficiência operacional. Ademais, a análise preditiva, um dos subcampos da IA, possibilita o diagnóstico de problemas com base em regras predefinidas e modelos estatísticos, podendo ser aplicada na análise prévia de documentações, na sumarização de informações e no cruzamento de dados de diversas fontes, produzindo relatórios padronizados.

Essas funcionalidades dialogam diretamente com o Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos,²¹ que incentiva o uso de ferramentas tecnológicas para apoiar o metaprocessos da contratação pública, especialmente na fase de planejamento e na elaboração de artefatos licitatórios. O documento destaca que o emprego de IA pode reduzir falhas humanas, padronizar relatórios e ampliar a rastreabilidade dos atos, em consonância com o princípio da motivação e com o dever de documentação administrativa previsto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, a IA, quando aplicada ao ambiente de trabalho, representa um avanço relevante na busca por produtividade e excelência. Sua utilização nas funções técnico-administrativas ilustra como a tecnologia pode ser integrada de forma sinérgica às operações cotidianas, impulsionando a eficiência e gerando valor. O desafio reside na capacitação dos profissionais para que possam interagir com esses sistemas de forma proficiente e na adaptação das organizações a essa nova realidade, garantindo que a tecnologia seja utilizada como catalisador do desenvolvimento humano e organizacional, e não como um fim em si mesmo.

Nesse sentido, o Referencial Básico de Governança Organizacional reforça que a transformação digital só alcança maturidade institucional quando acompanhada de liderança, controle e capacitação. Assim, o uso da IA deve ser acompanhado de programas de treinamento contínuo e de mecanismos de auditoria tecnológica, garantindo que

²¹ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

a automação amplie a integridade e a eficiência sem comprometer a responsabilidade do gestor público.

3.1 Elaboração de artefatos de licitação

A Lei de Licitações, em seu art. 7º, determina que a autoridade máxima deve indicar e capacitar um agente público para desempenhar atividades administrativas dentro da Administração. Assim, os servidores designados para atuar nos processos de contratação são denominados agentes de contratação, conforme disposto no art. 8º da mesma norma.

A legislação ainda define outros papéis dentro do processo licitatório: agentes de contratação, pregoeiro, comissão de contratação, equipe de apoio, fiscal de contrato e gestor de contrato, cada qual com responsabilidades próprias, que não se sobrepõem. Tal medida mostrou-se necessária para dar mais transparência ao procedimento, delimitar atribuições e atender ao princípio da segregação de funções.

Os agentes de contratação, que podem ser servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro da instituição e designados pela autoridade competente, são responsáveis pelo acompanhamento de todas as etapas do certame e pela tomada de decisões no curso do processo.

Já a comissão de contratação, que poderá ser temporária ou definitiva, presta suporte ao agente de contratação e, em razão da complexidade dos atos e da necessidade de atuações diversas – especialmente na elaboração dos artefatos que subsidiarão todo o processo licitatório –, é auxiliada pela equipe de apoio. Esses membros auxiliam tanto o agente de contratação quanto o servidor designado como pregoeiro e devem possuir conhecimentos técnicos, jurídicos, financeiros, entre outros.

Savonitti²² assevera que “a necessidade dessas múltiplas competências é essencial, tanto na fase de priorização e alocação de recursos (nas atividades de planejamento, orçamentação, escolhas contratuais e gerenciamento de riscos) quanto na fase de execução”, sendo fundamentais para conferir maior lisura e segurança à condução dos certames, evitando o desperdício de recursos públicos.

²² SAVONITTI, Henrique. O que você precisa saber sobre a equipe de apoio da nova Lei de Licitações. *Conlicitação*. Disponível em: <https://conlicitacao.com.br/equipe-de-apoio-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 11 set. 2025.

Nesse cenário, a inteligência artificial pode atuar como ferramenta de apoio à equipe de contratação, auxiliando na elaboração de minutas de editais, termos de referência, estudos técnicos preliminares e mapas comparativos de propostas, com base em modelos padronizados e bancos de dados estruturados. Essa automação não substitui a decisão administrativa, mas a instrumentaliza com evidências técnicas, fortalecendo o princípio da segregação de funções e mitigando riscos operacionais.

A aplicação prática dessa abordagem tem sido verificada em iniciativas como o MinutaIA, desenvolvido por órgãos federais, que gera minutas automatizadas de editais e justificativas de contratação. Tais ferramentas, quando aplicadas no âmbito municipal e estadual, como no caso do Acre, podem reduzir a sobrecarga dos agentes públicos e contribuir para uma execução contratual mais célere e segura.

4 Estudo de caso e experiências práticas

A fim de demonstrar a aplicabilidade da inteligência artificial (IA) como ferramenta de apoio à gestão e de mitigação de erros nas contratações públicas – incluindo inconsistências, omissões e falhas de planejamento –, foram analisados dois estudos técnicos preliminares (ETP) e seus respectivos termos de referência (TR), submetidos a um prompt específico no contexto da Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.

O prompt foi programado para considerar as melhores práticas de contratações públicas, a legislação federal, estadual e municipal pertinente, além de diretrizes técnicas de órgãos de controle e manuais oficiais, como:

- Lei nº 14.133/2021, com ênfase nos arts. 18 (planejamento – ETP) e 40 (termo de referência);
- Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021, que estabelece parâmetros de planejamento e pesquisa de preços;
- Decreto Municipal nº 400/2023, que regulamenta a nova Lei de Licitações no âmbito de Rio Branco;
- guias e manuais oficiais, como o Manual de Planejamento das Contratações Públicas da AGU e o Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do MGI;

- jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU),²³ especialmente os acórdãos:
 - nº 1.214/2013 – Plenário (responsabilidade do fiscal e planejamento prévio);
 - nº 2.731/2015 – Plenário (limites da responsabilidade do gestor);
 - nº 2.622/2013 – Plenário (importância do termo de referência completo e pesquisa de preços);
 - nº 1.486/2018 – Plenário (definição do objeto e risco de fracionamento indevido);
 - nº 2.671/2021 – Plenário (planejamento, transparência e segregação de funções); e
 - nº 2.307/2023 – Plenário (sustentabilidade e governança nas contratações públicas).

4.1 Prefeitura Municipal de Rio Branco – Seme (Pregão Eletrônico SRP nº 074/2025)²⁴

O estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência (TR) referentes à aquisição de materiais didático-pedagógicos e de higiene pessoal demonstram planejamento consistente, em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e a IN Seges/ME nº 65/2021. O objeto está adequadamente descrito, vinculado ao planejamento estratégico da rede municipal de ensino e justificado pelo uso do Sistema de Registro de Preços (SRP), em razão da natureza contínua da demanda.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdãos e Jurisprudências*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>. Acesso em: 25 out. 2025.

²⁴ RIO BRANCO. Prefeitura Municipal. *SEME (Pregão Eletrônico SRP nº 074/2025)*. Disponível em: <https://cpl.riobranco.ac.gov.br/notices/AVISO%20LICITA%C3%87%C3%83O%20PREG%C3%83O%20ELETR%C3%94NICO%20SRP%20N%C2%BA%20074/2025%20-%20CPL%2002.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

Quadro 3 – Demonstrativo de conformidade (Seme)

Elemento legal	Situação	Observação técnica
Descrição da necessidade	Atendido	Fundamentação adequada e contextualizada
Relação com planejamento	Atendido	Alinhado ao planejamento educacional da Seme
Requisitos e especificações	Atendido	Descrição clara e objetiva
Estimativa de quantidades	Atendido	Base em demanda real e histórico de consumo
Estimativa de preços	Parcial	Falta detalhar metodologia de cálculo (média, mediana ou menor preço)
Análise de riscos	Parcial	Existe anexo, mas carece de síntese no TR

Recomendações específicas (Seme):

1. explicitar a metodologia de preços conforme art. 5º da IN Seges/ME nº 65/2021;
2. consolidar os principais riscos e medidas mitigadoras no corpo do TR;
3. referenciar acórdãos do TCU que embasam as escolhas metodológicas (p.ex., nºs 2.622/2013 e 1.486/2018).

4.2 Governo do Estado do Acre – SECC/PMAC (Pregão Eletrônico SRP nº 501/2025)²⁵

O estudo técnico preliminar e o termo de referência analisados demonstram aderência substancial à Lei nº 14.133/2021, com atenção à definição do objeto e à justificativa para uso do SRP.

²⁵ ACRE. Governo do Estado. *Edital Pregão Eletrônico nº 90501/2025*. Disponível em: https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalle.asp?coduasg=927996&modprp=5&numprp=905012025. Acesso em: 20 out. 2025.

Quadro 4 – Demonstrativo de conformidade (SECC/PMAC)

Item legal (art. 18)	Situação	Observações técnicas
Descrição da necessidade	Atendido	Justificativa adequada à demanda de eventos governamentais
Levantamento de mercado	Parcial	Referência a consultas e atas anteriores, sem planilha detalhada
Estimativa de preços	Parcial	Falta explicitar metodologia de cálculo (média, mediana etc.)
Sustentabilidade	Parcial	Pode incluir critérios de reaproveitamento e logística verde
Análise de riscos	Parcial	Riscos identificados, mas sem matriz formal (probabilidade/impacto)

Recomendações específicas (SECC/PMAC):

1. detalhar fontes, datas e método estatístico da pesquisa de preços (Acórdão TCU nº 2.622/2013);
2. adotar matriz de riscos padronizada (Manual AGU/2023);
3. incluir cláusulas de sustentabilidade (Acórdão TCU nº 3.277/2020);
4. estabelecer rotina de revisão e monitoramento da ata de SRP.

4.3 Conclusão comparativa e recomendações gerais

Análise comparativa evidencia níveis crescentes de maturidade no planejamento das contratações públicas, tanto na esfera municipal quanto na estadual, refletindo o avanço na aplicação dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021. O uso de ferramentas de IA revela-se promissor para aprimorar o controle de conformidade, a predição de riscos e a padronização documental, fortalecendo a eficiência e a integridade dos processos.

Lições aprendidas (TCU e IN Seges/ME nº 65/2021):

- uniformização de modelos de ETP e TR;
- padronização da matriz de riscos;
- emprego da IA para cálculo automatizado de médias e verificação de conformidade;
- gestão documental integrada com detecção de inconsistências;
- capacitação continuada e interdisciplinar das equipes de contratação.

Conforme demonstrado pela análise, a IA, ao operar dentro dos parâmetros normativos vigentes, mostrou-se capaz de identificar inconsistências e sugerir correções que asseguram a legalidade e a eficiência dos processos de contratação pública. Embora, nos casos analisados, os editais já tivessem sido publicados, cabendo a fiscalização posterior pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), verifica-se que a atuação preventiva, apoiada por ferramentas tecnológicas, constitui meio eficaz para a correção antecipada de falhas e o fortalecimento da governança.

Decisões recentes da Corte, como os acórdãos nºs 13.718/2022, 15.023/2023 e 145.538/2023,²⁶ demonstram que o saneamento tempestivo de inconsistências tem levado ao arquivamento de processos e à valorização da boa gestão pública, reforçando o caráter orientador do controle externo. Essas decisões consolidam a compreensão de que o uso de instrumentos tecnológicos de apoio, como a IA, não apenas mitiga riscos administrativos, mas eleva o nível de maturidade institucional e o padrão de conformidade dos atos públicos.

Assim, a adoção da IA na fase de planejamento e elaboração dos artefatos licitatórios não apenas fortalece a legalidade e a transparência, mas consolida uma cultura de gestão preventiva e de aprendizado institucional, na qual a tecnologia atua como aliada da boa administração. Dessa forma, o controle externo cumpre seu papel pedagógico, preventivo e indutor de boas práticas administrativas, promovendo um modelo de governança pública mais inteligente, eficiente e comprometido com a responsabilidade socioambiental e o desenvolvimento sustentável.

5 IA – Limites e riscos

A adoção da inteligência artificial (IA) traz avanços significativos, mas também desafios jurídicos, éticos e operacionais. A dependência de algoritmos pode reproduzir vieses e gerar decisões discriminatórias, especialmente contra grupos vulneráveis. A falta de transparência – o “efeito caixa-preta” – dificulta a fiscalização e a responsabilização. Além disso, questões de privacidade e segurança de dados exigem proteção robusta.

²⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Banco de jurisprudência*. Disponível em: <https://jurisprudencia.tceac.tc.br/>. Acesso em: 19 out. 2025.

O Projeto de Lei nº 2.338/2023, em tramitação no Congresso Nacional, busca criar um marco regulatório para o uso ético da IA no Brasil, classificando os sistemas conforme o grau de risco: excessivo, alto, moderado e baixo.

– Risco excessivo

São proibidos sistemas que:

- manipulem comportamentos de forma prejudicial à saúde, segurança ou direitos fundamentais, como filtros bolha e influências não transparentes;
- explorem vulnerabilidades de crianças, idosos ou pessoas com deficiência;
- façam perfis preditivos criminais com base em dados pessoais, gerando discriminação;
- sejam usados pelo Poder Público para pontuação social, restringindo direitos ou oportunidades;
- realizem vigilância biométrica em tempo real em locais públicos, salvo em casos justificados, como busca de desaparecidos.

– Alto risco

Exigem controle rigoroso e medidas de governança, como avaliação de impacto, transparência e supervisão humana. Incluem:

- infraestruturas críticas (água, energia, transporte), nas quais falhas podem gerar riscos à segurança pública;
- educação e formação profissional, em que algoritmos podem afetar o acesso a oportunidades;
- serviços públicos e financeiros, usados para avaliar elegibilidade a benefícios, crédito ou moradia;
- serviços de emergência, em que decisões imprecisas podem ter consequências fatais;
- análise criminal, investigações administrativas e gestão migratória, que demandam uso ético e respeito aos direitos humanos.

– Risco moderado

Afetam a vida das pessoas, mas de forma gerenciável. Devem adotar transparência, explicabilidade e supervisão humana. Exemplos:

- IA em recursos humanos, usada na pré-seleção de candidatos, devendo garantir intervenção humana final;
- *marketing* e publicidade, em que a personalização deve respeitar a privacidade e evitar discriminação.

– Baixo risco

Sistemas de impacto mínimo, mas que ainda exigem transparência e boas práticas. *Chatbots* e assistentes virtuais são exemplos típicos, desde que informem claramente tratar-se de interação com uma IA.

6 Conclusão

A inteligência artificial representa uma das mais promissoras ferramentas para a construção de um Estado inteligente e responsivo. Sua adoção, contudo, exige equilíbrio entre eficiência e legitimidade, inovação e segurança jurídica. A IA não substitui o gestor público, mas redefine seu papel – de executor para estrategista, de operador para curador de decisões baseadas em dados.

O Tribunal de Contas da União tem enfatizado que o uso ético da IA inaugura um novo patamar de governança, em que o gestor assume função estratégica na curadoria de informações e na supervisão dos sistemas automatizados, reforçando o princípio da eficiência sem afastar a legitimidade do processo decisório. Experiências do TCU e de Tribunais de Contas estaduais, como o TCE/SC, demonstram que o uso responsável da IA fortalece a integridade pública e reduz riscos de irregularidades, promovendo uma gestão baseada em evidências e dados verificáveis.

Nas licitações e contratações públicas, a IA mostra-se essencial para aprimorar o planejamento, a transparência e a racionalização das aquisições governamentais. Por meio de análises preditivas e automação, confere maior racionalidade à aplicação dos recursos públicos e reduz falhas processuais, contribuindo para a boa gestão fiscal e para o atendimento mais eficiente das demandas sociais.

Os Tribunais de Contas têm liderado o uso de soluções inteligentes aplicadas à fiscalização. No TCU, destacam-se sistemas como o *ALICE*, que identifica riscos em licitações; o *SOFIA*, que auxilia na elaboração de relatórios; o *MONICA*, que integra informações sobre aquisições; e ferramentas como *SAO*, *ADELE* e *MARINA*, voltadas à análise de orçamentos, ao monitoramento de pregões e ao mapeamento de riscos nas contratações públicas. Essas iniciativas consolidam a IA como instrumento de apoio à governança e ao controle externo, fortalecendo a integridade e a rastreabilidade das contratações, em conformidade com os princípios da transparência e da eficiência administrativa.

A efetividade dessas ferramentas, porém, depende de regulamentação que assegure uso ético, coerência normativa e interoperabilidade entre sistemas, bem como da capacitação continuada dos agentes públicos. Sem formação técnica e ética adequada, a tecnologia tende a reproduzir erros e vieses humanos. Assim, o investimento em programas de capacitação em IA, governança digital e análise de riscos é condição indispensável para que a transformação digital se traduza em resultados concretos e legítimos.

Os julgados recentes do Tribunal de Contas do Estado do Acre reforçam essa diretriz ao valorizar critérios técnicos e padronização nas contratações, evidenciando o potencial da IA na elaboração de artefatos licitatórios mais consistentes e conformes à legislação. A aplicação da tecnologia aumenta a assertividade dos documentos, reduz inconsistências e otimiza a atuação de gestores e agentes de contratação, fortalecendo a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

No contexto acreano, a relevância da IA é ampliada pelas limitações estruturais e orçamentárias dos municípios, em sua maioria de pequeno porte. A adoção de soluções inteligentes pode impactar positivamente o planejamento, o controle de gastos e a formulação de políticas públicas baseadas em evidências, reduzindo desigualdades regionais e fortalecendo a governança local.

Precedentes como os acórdãos nº 13.718/2022, nº 14.937/2024 e nº 15.023/2025 do TCE/AC ilustram a importância do controle preventivo e da revisão criteriosa dos atos administrativos, alinhando-se ao uso de IA para automatizar a detecção de inconformidades e garantir maior aderência à Lei nº 14.133/2021.

Conclui-se, portanto, que a incorporação da inteligência artificial nas contratações públicas transcende a simples inovação tecnológica: representa uma transformação institucional orientada pela ética, pela

eficiência e pela governança baseada em dados. A experiência acreana demonstra que, mesmo em contextos desafiadores, a integração entre tecnologia, capacitação e controle pode consolidar uma cultura administrativa mais técnica, transparente e comprometida com o interesse público.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Banco de jurisprudência*. Disponível em: <https://jurisprudencia.tceac.tc.br/>. Acesso em: 19 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Denúncia*: irregularidades em edital de pregão eletrônico. Secretaria Estadual. Saneamento das inconsistências. Arquivamento. Processo nº 141.745. Acórdão nº 13.718 – Plenário. Relator(a): Cons(a). Valmir Gomes Ribeiro. Julgado em 27/10/2022.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Denúncia*: licitação – serviços de publicidade. Avaliação das propostas técnicas pela Subcomissão. Justificativa das notas. Regularidade do certame. Arquivamento. Processo nº 147.336. Acórdão nº 15.023 – Plenário. Relator(a): Cons(a). Naluh Maria Lima Gouveia. Julgado em 11/02/2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Denúncia*: pregão eletrônico SRP nº 166/2023. Exigência editalícia em desacordo com a Lei de Licitações. Conhecimento. Provimento. Multa. Arquivamento. Processo nº 145.538. Acórdão nº 14.937 – Plenário. Relator(a): Cons(a). Antônio Malheiro. Julgado em 10/10/2024.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Painel de indicadores ambientais*. Disponível em: <https://indicaacre.tceac.tc.br/>. Acesso em: 18 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Proposta de instrução normativa*: implantação de política institucional de sustentabilidade no Tribunal de Contas do Estado do Acre. Aprovação. Arquivamento. Processo nº 148.856. Acórdão nº 15.167 – Plenário. Relator(a): Cons(a). Ronald Polanco Ribeiro. Julgado em 05/06/2025.

ARAÚJO, Johnston Barbosa. As licitações, os contratos e o controle do futuro. *Conjur*, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-27/as-licitacoes-os-contratos-e-o-controle-do-futuro/>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020*. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso a informações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* – EBIA 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebiadiagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). *Cartilha “IA Generativa no Serviço Público: definições, usos e boas práticas”*. Brasília: MGI/Serpro, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/ia-generativa-no-servico-publico.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdãos e Jurisprudências*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *iESGo: Índice de Governança e Sustentabilidade*. Disponível em: https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/iesgo2024/iESGo2024_Relatorio_tecnico.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Organizacional*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no TCU*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao/>. Acesso em: 20 out. 2025.

CAVALCANTE, Pedro H. et al. *Transformação digital e inteligência artificial no setor público*. Brasília: ENAP, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ESCOLA DA CÂMARA. Os desafios dos gestores públicos com a inteligência artificial. Ciclo de Palestras PPG/2022. *YouTube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YJ2Nvy5wElg>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FERREIRA, Patrícia Tuma Martins. Responsabilidade jurídica pelo uso de IA na administração pública. *Revista RDA*, 2022.

GAMA, Ana Carolina. O que é segregação de função? *Vennx*. Disponível em: <https://www.vennx.com.br/blog-vennx/o-que-e-segregacao-de-funcao>. Acesso em: 11 set. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

LECUN, Y.; BENGIO, Y.; HINTON, G. Deep Learning. *Nature*, London, v. 521, n. 7553, p. 436-444, maio 2015.

LIU, F.; LI, F.; YANG, Z. Chatbots: a new force in service industry. *Journal of Service Theory and Practice*, Bingley, v. 27, n. 3, p. 642-655, 2017.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* *Inovação no setor público*. Brasília: ENAP, 2020.

MACIEL, Leandro. Inteligência artificial nas licitações: presente e futuro. *Leandro Maciel Pro*, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://leandromaciel.pro/inteligencia-artificial-nas-licitacoes-presente-e-futuro/>. Acesso em: 20 out. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Licitação pública e inteligência artificial. *Revista FCGP*, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º jul. 2025.

RUSSEL, S.; NORVIG, P. *Artificial intelligence: a modern approach*. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Inteligência artificial desenvolvida pelo TCE/SC vai permitir análise de 100% dos editais de licitação*. Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/inteligencia-artificial-desenvolvida-pelo-tcsc-vai-permitir-analise-de-100-do-editais-de-licitacao>.

SAVONITTI, Henrique. O que você precisa saber sobre a equipe de apoio da nova Lei de Licitações. *Conlicitação*. Disponível em: <https://conlicitacao.com.br/equipe-de-apoio-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 11 set. 2025.

SHARMA, D.; SINGH, N. Artificial intelligence and its application in data analysis. In: BHALLA, S. *et al.* (Org.). *Intelligent Systems Technologies and Applications 2019*. Singapore: Springer, 2019. p. 579-590.

VISÃO estratégica. Como a inteligência artificial está transformando a gestão pública. *Instituto Brasileiro de Inteligência Artificial*, 21 dez. 2024. Disponível em: <https://ibia.academy/visao-estrategica/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUZA, Ariane Maradey de; BATISTA, Iasmin Lima; TAPEOCY, Margaret Vanelli Gavea. A inteligência artificial como ferramenta de apoio à gestão e à elaboração de artefatos licitatórios: aplicação prática à luz da Lei nº 14.133/2021. In: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 163-193. ISBN 978-85-450-1074-6.

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE NA FISCALIZAÇÃO E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS DE 80+ (2022-2024)

THE PERFORMANCE OF THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF ACRE IN THE OVERSIGHT AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES FOR ELDERLY CITIZENS AGED 80+ (2022-2024)

RAQUEL DE ARAÚJO NOGUEIRA,
MARIA VALDIZA FERREIRA MUNIZ

1 Introdução

A dignidade da pessoa humana é um dos pilares do Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição Federal de 1988, abrangendo todas as fases da vida, do nascimento ao envelhecimento. Nesse sentido, o texto constitucional dedica um capítulo específico à proteção do ser humano em suas diversas fases: criança, adolescente, jovem e idoso.

Em 2019, o Brasil vivenciou um amplo debate sobre a reforma da previdência, e um dos temas centrais foi o envelhecimento populacional, refletido diretamente na Emenda Constitucional nº 103/2019,¹ que alterou a idade para aposentadorias no âmbito da União.

¹ BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

O Ministério da Economia apresentou projeções demográficas até o ano de 2060,² destacando o expressivo e progressivo crescimento da população idosa. Informou que o número de pessoas com 65 anos ou mais, que era de 19,2 milhões em 2018, deverá atingir aproximadamente 58,2 milhões em 2060, um aumento de quase três vezes. Em relação à população com idade de 80 anos ou mais, a projeção é de um salto de 4,1 para 19,1 milhões. Já a população de 90 anos ou mais deverá crescer de 0,7 para 5,1 milhões.

Embora os argumentos centrais da reforma estejam pautados em questões fiscais e econômicas, é essencial refletir se as políticas públicas voltadas para os idosos estão, de fato, sendo implementadas devido à comprovação do envelhecimento da população.

Especial atenção deve ser dada ao grupo mais vulnerável: os idosos com mais de 80 anos. Trata-se de uma parcela frequentemente inviabilizada dentro de um segmento que já enfrenta invisibilidade social, os idosos com mais de 65 anos.

O art. 230 da Constituição Federal³ estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado amparar os idosos, assegurando-lhes dignidade e bem-estar. Nesse contexto, Barsano⁴ destaca que o crescimento significativo da população idosa exige a formulação de políticas públicas capazes de atender às expectativas e necessidades dos idosos. Segundo o autor, quando um país não se prepara adequadamente para esse aumento da população, o envelhecimento é tratado como um “problema” e não como uma conquista, sendo percebido como um ônus para a família, o Estado e a sociedade.

No Brasil, a Lei nº 13.466/2017 introduziu um importante avanço ao conferir prioridade especial aos idosos com 80 anos ou mais e fortalecer a proteção a essa faixa etária. No entanto, diante do expressivo crescimento da população octogenária, especificamente no Estado do Acre, os desafios se intensificam. Dados do Censo Demográfico de

² BRASIL; GUEDES, Paulo Roberto Nunes. *Exposição de Motivos n. 00029/2019 ME, de 20 de fevereiro de 2019*. Proposta de Emenda Constitucional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projeto/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

³ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

⁴ BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; GONÇALVES, Emanuela. *Evolução e envelhecimento humano*. São Paulo: Érica, 2014. p. 71.

2022, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE,⁵ apontam um aumento de 56,0% na população com mais de 65 anos entre 2010 e 2022. Contudo, esses dados não detalham o grupo específico de idosos com 80 anos ou mais, conforme previsto na Lei nº 13.466/2017, revelando uma lacuna estatística que dificulta o planejamento e a execução de políticas direcionadas.

Apesar da escassez de dados específicos, existem órgãos de controle e fiscalização que podem exercer papel estratégico na verificação da alocação orçamentária e na efetividade de políticas públicas voltadas aos idosos. Nesse sentido, é fundamental compreender os mecanismos de controle externo exercidos pelos Tribunais de Contas, especialmente no que se refere à fiscalização da aplicação dos recursos públicos, à qualidade da execução das ações e ao impacto gerado para os idosos com 80 anos ou mais.

No âmbito do Estado do Acre, instrumentos como a Política Estadual do Idoso⁶ e a criação do Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa⁷ demonstram, ao menos no plano normativo, o compromisso com essa população mais vulnerável. No entanto, a existência de normas legais não garante, por si só, sua efetiva implementação. É nesse cenário que o controle externo assume papel central.

Os Tribunais de Contas, responsáveis pela fiscalização da gestão dos recursos públicos, são chamados a ir além da simples verificação de conformidade legal. Sua atuação deve contemplar a análise da efetividade, eficiência e economicidade das políticas públicas. No caso do Estado do Acre, o Tribunal de Contas possui a prerrogativa de acompanhar a aplicação dos recursos e a execução das ações governamentais, posicionando-se como um agente estratégico na promoção e garantia dos direitos da população idosa, especialmente os idosos com 80 anos ou mais, que enfrentam maior grau de vulnerabilidade.

Diante desse contexto, este artigo buscar responder ao seguinte problema: em que medida a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas

⁵ BRASIL. Nota Complementar – Pessoas Idosas com 60 anos ou mais de idade – Censo 2022. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalhe-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2101&id=6744>. Acesso em: 10 set. 2025.

⁶ ACRE. Lei n. 1.343, de 21 de julho de 2000. Institui a Política Estadual do Idoso-PEI e dá outras providências. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/1760>. Acesso em: 15 set. 2025.

⁷ ACRE. Lei n. 3.614, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa e do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://ac.gov.br/detalhar/2620>. Acesso em: 15 set. 2025.

do Estado do Acre tem garantido a efetividade da alocação de recursos e a qualidade da execução das políticas públicas voltadas aos idosos com 80 anos ou mais?

Parte-se da hipótese de que uma maior participação do controle externo na fiscalização do orçamento e na execução das políticas públicas destinadas à população idosa, com 80 anos ou mais, contribuirá significativamente para o aprimoramento da efetividade dessas ações, promovendo reconhecimento, cuidado e cumprimento das normas que asseguram os direitos dessa população idosa do Estado do Acre.

O objetivo geral do artigo é analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na fiscalização das políticas públicas direcionadas aos idosos com 80 anos ou mais, identificando lacunas e propondo mecanismos para tornar o controle externo mais efetivo na garantia de direitos.

A estrutura do artigo será dividida em três tópicos: o primeiro, sobre o contexto histórico da população idosa do Acre, com enfoque legal e demográfico. O segundo, a alocação orçamentária das políticas públicas para idosos no Estado do Acre. O terceiro, um diagnóstico da atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas, com ênfase no TCE/AC, destacando sua relevância na análise da efetividade das políticas públicas voltadas aos idosos, com base em normas internas e levantamento bibliográfico.

A abordagem metodológica será qualitativa, fundamentada em pesquisa documental e bibliográfica, com análise de textos normativos, dados demográficos, planos plurianuais e nos orçamentos do Estado do Acre de 2022 a 2024, normas de auditorias e do controle externo.

Por fim, este artigo busca contribuir para que os instrumentos legais existentes se traduzam em respostas estatais mais efetivas e qualificadas para esse grupo vulnerável. Pretende, ainda, oferecer subsídios ao aprimoramento da atuação do controle externo no Estado do Acre, especialmente na promoção da saúde e da qualidade de vida na terceira idade, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 3 e 10 da ONU e agenda 2030.⁸

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 set. 2025.

2 O Acre e sua geração pioneira: contexto e arcabouço legal das políticas públicas para idosos

A trajetória do Estado do Acre é marcada por uma história singular de lutas e profundas transformações. Segundo Tocantins,⁹ o ciclo da borracha foi um marco nesse processo de ocupação, impulsionando um intenso surto migratório e promovendo um povoamento de escala e intensidade notáveis no Brasil. Esse movimento está profundamente entrelaçado com a vida dos habitantes mais antigos da região, cuja dedicação atravessa tempos históricos imemoriais, refletindo tradições sociais, relações de trabalho e o desbravamento do território acreano, em uma época em que pouco se dirigia às essas gerações.

Desde sua anexação ao Brasil,¹⁰ passando pela condição de território federal até alcançar o *status* de estado da Federação,¹¹ o Acre foi moldado pelo esforço e pela resiliência de homens e mulheres que, em diferentes contextos, atuaram como pioneiros na construção de sua identidade, explorando a Floresta Amazônica, fundaram vilas que posteriormente se transformam em cidades, e passaram a cuidar desses espaços, estabelecendo uma relação urbano-rural e o chamado cinturão verde.

Segundo Montysuma, por duas décadas do século XX, especialmente nos anos 1920 e 1930, o Acre enfrentou um período marcado pela fome, decorrente da crise do sistema de aviação da consequente falência dos seringais. As gerações formadas majoritariamente por famílias dos seringueiros vagavam pelas cidades em busca de pequenos serviços em troca de comida,¹² revelando uma realidade de extrema

⁹ TOCANTINS, Leandro. *Formação histórica do Acre*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2001. v. 1 (Col. Brasil 500 anos). p. 192.

¹⁰ BRASIL. *Decreto n. 1.181, de 25 de fevereiro de 1904*. Autoriza o presidente da República a administrar provisoriamente o território reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903 entre o Brasil e a Bolívia, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1181-25-fevereiro-1904-583573-publicacaooriginal-106366-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2025.

¹¹ BRASIL. *Lei n. 4.070, de 15 de junho de 1962*. Eleva o Território do Acre à categoria de Estado e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4070.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

¹² MONTYSUMA, Hildo César Freire. *Formação histórica e política do Acre: interesses e tensões na implantação do Instituto Dom Moacyr de Educação Profissional*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. p. 87-88. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/22916>. Acesso em: 14 set. 2025.

vulnerabilidade. Segue afirmando que somente na década de 1940 os governos do Território do Acre, liderados por Oscar Passos e José Guimard, começaram a enfrentar essa calamidade de forma mais estruturada, enquanto poder público. Suas ações incluíram a organização de colônias agrícolas e a reabertura dos seringais nativos como parte do esforço de guerra, motivado pela necessidade de suprir as forças aliadas da matéria-prima borracha, uma vez que os seringais de cultivo da Malásia haviam caído nas mãos dos japoneses, que compunham o eixo nazifascista.

Essa população vivenciou o drama de permanecer à margem da sociedade e das políticas públicas até o golpe militar de 1964, quando os militares depõem João Goulart, responsável por assinar o decreto que elevou o Território do Acre à condição de estado.

Montysuma relata que a adoção de uma nova política de ocupação dirigida ao Acre pelo governo federal ocorreu apenas diante das necessidades de resolver tensões econômicas e agrárias nas regiões Sul e Sudeste do país. Essa política, implementada durante o regime militar, reproduziu concepções equivocadas sobre as populações originárias da região do Acre, as quais foram consideradas como “selvagens”, e, por essa condição, negou-lhes o direito à propriedade da terra.¹³

Segundo Lima,¹⁴ na década de 1970, imigrantes do Centro-Sul passaram a adquirir terras para fins agropecuários, ocupando áreas que, desde os tempos dos seringais, eram habitadas por seringueiros. Esse processo resultou na migração dos seringueiros para as periferias urbanas, contribuindo para a formação das cidades e o crescimento do cinturão de pobreza.

A geração que vivenciou e contribuiu diretamente para as transformações sociais, econômicas e territoriais do Acre, atualmente composta por pessoas com 80 anos ou mais, representa muito mais do que um grupo etário: constitui a memória viva de um período de intensas mudanças na história acreana. Essa parcela da população, marcada

¹³ MONTYSUMA, Hildo César Freire. *Formação histórica e política do Acre: interesses e tensões na implantação do Instituto Dom Moacyr de Educação Profissional*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. p. 104-105. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/22916>. Acesso em: 14 set. 2025.

¹⁴ LIMA, Reginâmio Bonifácio de; OGANDO, Luciana Pereira; NASCIMENTO, Débora Souza do (Org.). *Uma história do Acre em retalhos*. 3. ed. Rio Branco, AC: Edufac, 2025. v. 1. (Col. Acre em Recortes). p. 58-61. Disponível em: http://www2.ufac.br/editora/livros/Acreemretalhos3ed_publicar.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

por uma diversidade cultural oriunda da segunda onda dos fluxos migratórios, demanda atenção especial do Estado por meio de políticas públicas específicas, voltadas à promoção do bem-estar e à valorização de sua trajetória, que se confunde com a própria estruturação do Estado.

3 As políticas para idosos a partir da Constituição de 1988

Em 2025, o Estado do Acre celebra 63 anos desde sua elevação à condição de estado da Federação e 123 anos da chamada Revolução Acreana. Diante desse marco histórico, torna-se relevante investigar como estão estruturadas as políticas públicas voltadas à população idosa no Estado, especialmente aquelas direcionadas aos indivíduos com 80 anos ou mais, que representam um elo direto com os processos fundacionais e identitários do Estado.

A Constituição¹⁵ consolidou importantes garantias de direitos para a população idosa, especialmente por meio do art. 230. Esse dispositivo estabelece que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando-lhes o direito à vida, à dignidade, ao bem-estar e à participação na comunidade.

Conhecida como Constituição Cidadã, instituiu o sistema de Seguridade Social, composto pelas políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social. Os arts. 203 e 204 asseguram à pessoa idosa um conjunto de direitos voltados à proteção social. Além disso, foram estabelecidas normas mais específicas para garantir a segurança dos segurados da Previdência Social, incluindo os idosos como grupo prioritário nas ações de amparo e inclusão.

No âmbito infraconstitucional, destaca-se a Lei Federal nº 8.842/1994,¹⁶ que institui a Política Nacional do Idoso. Essa norma tem como objetivo assegurar os direitos sociais da pessoa idosa, promovendo sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

No cenário internacional, merece relevo a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, promovida pela Organização das Nações

¹⁵ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

¹⁶ BRASIL. *Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8842.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

Unidas – ONU, ocorrida em abril de 2002, na Cidade de Madri. Esse encontro resultou na elaboração do *Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento*, que propõe mudanças significativas nas atitudes, nas políticas públicas e nas práticas institucionais em todos os níveis e setores. O objetivo central do plano é assegurar que, em qualquer parte do mundo, as pessoas possam envelhecer com segurança e dignidade e que os idosos possam continuar participando em suas respectivas sociedades como cidadãos com plenos direitos.¹⁷

Em alinhamento com essas diretrizes internacionais, a União instituiu, em 2003, o Estatuto da Pessoa Idosa, por meio da Lei Federal nº 10.741,¹⁸ estabelecendo os direitos das pessoas com 60 anos ou mais. Posteriormente, a Lei Federal nº 13.466/2017¹⁹ introduziu a prioridade especial para os maiores de 80 anos, reconhecendo a necessidade de atendimento preferencial dentro do próprio grupo etário. Já em 2022, a Lei Federal nº 14.423²⁰ promoveu a substituição da expressão “idoso” por “pessoa idosa” em todo o texto legal, reforçando uma abordagem mais respeitosa e inclusiva.

Esse conjunto normativo evidencia, pelo menos no campo normativo, o compromisso do Estado brasileiro com a proteção integral da pessoa idosa. Em consonância com os princípios da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Acre, promulgada em 1989,²¹ incorpora em seu arcabouço jurídico diversas garantias voltadas à proteção da população idosa. Essa preocupação está expressa em dispositivos como os arts. 181, 205, inc. VI, 209 e 212, que abordam diferentes

¹⁷ BRASIL. *Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento 2002*. Organização das Nações Unidas. Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2003. Item 10, p. 29. Disponível em: <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/11/idoso1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

¹⁸ BRASIL. *Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

¹⁹ BRASIL. *Lei n. 13.466, de 12 de julho de 2017*. Altera os arts. 3º, 15 e 71 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113466.html. Acesso em: 25 set. 2025.

²⁰ BRASIL. *Lei n. 14.423, de 22 de julho de 2022*. Altera a lei n. 10.471, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a Lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art2. Acesso em: 15 set. 2025.

²¹ ACRE. *Constituição do Estado do Acre de 1989*. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: https://legis.ac.gov.br/detalhar_constituicao. Acesso em: 15 set. 2025.

aspectos sociais relacionados à dignidade e aos direitos dessa parcela da população.

A Lei Estadual nº 1.343/2000²² institui a Política Estadual do Idoso, com o objetivo de assegurar as condições necessárias para o pleno exercício da cidadania, por meio da implementação de ações concretas em diversos órgãos da Administração Pública estadual.

Passados 20 anos da promulgação dessa lei, foi criada a Lei Estadual nº 3.614/2020,²³ que dispõe sobre a instituição do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa e do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa.

Com base nesse arcabouço legislativo, voltado à proteção da população idosa no Brasil e, especificamente no Acre, o IBGE considera como idosas as pessoas com 60 anos ou mais, conforme definido no Estatuto da Pessoa Idosa, de 2003. No entanto, até o momento, o IBGE não apresenta dados específicos e desagregados para a faixa etária de 80 anos ou mais, tanto em nível nacional quanto estadual, incluindo o Acre, conforme Censo de 2022.

A ausência de dados desagregados entre os grupos de pessoas com 60 anos ou mais e aquelas com 80 anos ou mais evidencia uma lacuna nos instrumentos estatísticos oficiais. Embora a Lei nº 13.466/2017 tenha estabelecido a prioridade especial para os maiores de 80 anos, essa segmentação etária não foi efetivamente incorporada às bases de dados do Censo de 2022, comprometendo a visibilidade desse grupo específico. A disponibilização dessas informações é essencial para subsidiar a formulação de políticas públicas, programas sociais e estratégias de cuidado em saúde voltadas à população idosa, especialmente àquela em idade mais avançada, cujas demandas são mais complexas e urgentes.

Os dados do Censo Demográfico de 2022, divulgados pelo IBGE,²⁴ revelam informações significantes sobre o envelhecimento populacional no Brasil, com destaque para o Estado do Acre. Em 2022, o país contava com 32.113.490 pessoas idosas (60 anos ou mais), representando um

²² ACRE. *Lei n. 1.343, de 21 de julho de 2000*. Institui a Política Estadual do Idoso-PEI e dá outras providências. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/1760>. Acesso em: 15 set. 2025.

²³ ACRE. *Lei n. 3.614, de 16 de março de 2020*. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa e do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://ac.gov.br/detalhar/2620>. Acesso em: 15 set. 2025.

²⁴ BRASIL. Nota Complementar – Pessoas Idosas com 60 anos ou mais de idade – Censo 2022. *Agência IBGE Notícias*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalhe-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2101&id=6744>. Acesso em: 10 set. 2025.

aumento expressivo de 56% em relação ao Censo de 2010. O percentual da população com 60 anos ou mais passou de 10,8% em 2010 para 15,8% em 2022. Embora o Acre, inserido na Região Norte, ainda apresente uma das menores proporções de idosos (78.416) em comparação com as demais regiões do país, o processo de envelhecimento tem se intensificado. O índice de envelhecimento no estado mais que dobrou, passando de 19 em 2010 para 35,5 em 2022, ou seja, havia 35,5 pessoas idosas (60 anos ou mais) para cada 100 crianças de 0 a 14 anos.

O Censo de 2022 ainda apresenta uma lacuna quanto à divulgação de dados explícitos sobre a população de 80 anos ou mais, tanto no Brasil quanto no Acre. Apesar de abordar faixas etárias acima de 60 anos, o relatório destaca principalmente os grupos de 60 a 64 anos e 65 a 69 anos como os mais populosos ou com maior crescimento relativo, sem detalhar os segmentos mais avançados da população idosa por estado ou em nível nacional.

Apesar da robustez normativa apresentada, essa proteção legal não se traduz, de forma efetiva, em impactos sociais concretos para os idosos no Estado do Acre. A distância entre o arcabouço jurídico e a realidade vivida por esse grupo evidencia uma fragilidade estrutural na implementação das políticas públicas, que permanece condicionada à disponibilidade orçamentária e à priorização governamental. Como será demonstrado no próximo tópico, a análise da alocação de recursos revela um cenário de negligência orçamentária, comprometendo a efetividade das ações e reforçando a invisibilidade social dos idosos com 80 anos ou mais.

4 Políticas públicas para idosos: previsão e alocação orçamentária do Estado do Acre nos exercícios de 2022 a 2024

A Política Estadual do Idoso no Acre foi instituída com o objetivo de assegurar aos cidadãos com mais de 60 anos o pleno exercício da cidadania. A norma instituída estabelece que a cidadania do idoso compreende o direito à vida, à dignidade, ao bem-estar e à participação na sociedade, sendo responsabilidade compartilhada da família, da sociedade e do Estado garantir sua efetivação.

No âmbito estatal, essa política é implementada, ou deveria ser implementada, por meio de programas transversais nos diversos órgãos

da Administração Pública, tendo o orçamento público como principal instrumento de planejamento e controle das ações governamentais.

Para Mileski,²⁵ o uso estratégico dos recursos públicos exige planejamento, pois este permite uma atuação mais racional, eficiente e eficaz. Diante da escassez de recursos ante as crescentes demandas sociais, o planejamento torna-se ainda mais essencial. O autor destaca que o planejamento governamental possui caráter estratégico e gerencial, estruturado a partir do Plano Plurianual – PPA, que define metas e objetivos a serem alcançados.

Nos termos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,²⁶ o PPA tem vigência de quatro anos, iniciando-se no segundo exercício financeiro do mandato governamental e estendendo-se até o final do primeiro exercício do mandato seguinte. Considerando que a lei estadual que instituiu o Fundo Estadual da Pessoa Idosa foi sancionada em 2020, a análise deste estudo concentra-se no PPA que abrange dois mandatos governamentais, período de 2022 a 2024. Nesse contexto, a Lei nº 3.589/2019,²⁷ modificada pela Lei nº 3.658/2020,²⁸ contempla os exercícios de 2022 e 2023, enquanto a Lei nº 4.282/2023²⁹ refere-se ao exercício de 2024 em diante.

Com base nessas diretrizes, a análise inicia-se com um comparativo entre os planejamentos previstos nas leis plurianuais, nos orçamentos anuais e nas ações voltadas à política estadual para a pessoa idosa, seguido das observações das ações efetivamente realizadas por meio do orçamento anual. Segundo Bezerra Filho,³⁰ o modelo orçamen-

²⁵ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 44-45.

²⁶ Art. 35, §2º, I (BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias* – ADCT. Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 18 set. 2025).

²⁷ ACRE. *Lei n. 3.589, de 19 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado do Acre para o quadriênio 2020-2023. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/2567>. Acesso em: 19 set. 2025.

²⁸ ACRE. *Lei n. 3.658, de 11 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre revisão ao Plano Plurianual do Estado do Acre para o quadriênio 2020-2023 – PPA 2020-2023, aprovado pela Lei n. 3.589, a fim de acrescentar ao rol de programas temáticos o “Programa Estadual de Enfrentamento ao Novo Coronavírus – COVID-19”, e altera a Lei n. 3.619, de 17 de abril de 2020. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/4159>. Acesso em: 19 set. 2025.

²⁹ ACRE. *Lei n. 4.282, de 27 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA do Estado do Acre para o quadriênio 2024-2027. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/5972>. Acesso em: 19 set. 2025.

³⁰ BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 12-13.

tário brasileiro deve contemplar os programas governamentais e suas respectivas ações, visando atender às demandas sociais. Ao final de cada exercício, é necessário avaliar se os produtos gerados pelas ações planejadas alcançaram as metas, objetivos e diretrizes estabelecidas, sob os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

No PPA 2020-2023, o Governo do Estado do Acre incluiu, no eixo “Cidadania para Todos”, o Projeto *Envelhecer com Dignidade*, com duas metas específicas:³¹ (1) elaborar um Plano Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa; e (2) realizar 22 capacitações nos municípios do Estado do Acre para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a pessoa idosa.

Já no PPA 2024-2027, observa-se uma evolução na abordagem dos programas governamentais, com a inclusão de políticas públicas em áreas como segurança, assistência social, educação, direitos humanos, cidadania e saúde. Embora ainda apresentem limitações quanto à aplicação direta, essas políticas mencionam explicitamente a população idosa. Os respectivos segmentos estão organizados nos seguintes objetivos específicos:³²

1. *Promoção do atendimento qualificado e humanizado nas delegacias para o público vulnerável (mulheres, crianças, adolescentes, idosos):* implantar 13 salas humanizadas nas delegacias – Projeto Bem-me-Quer.
2. *Fortalecimento dos serviços da proteção social especial:* realizar 9 seminários temáticos dos serviços PAIF e PAEFI (medidas socioeducativas, abordagem social, população em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, trabalho infantil, violência doméstica, abuso e exploração sexual e convívio familiar e comunitário).
3. *Promoção da equidade nas etapas e modalidades da educação básica (educação de jovens e adultos, educação do campo, educação indígena e educação especial):* alfabetizar 9.818 jovens, adultos e idosos.

³¹ ACRE. PPA 2020-2023. *Diário Oficial do Estado*, n. 12.710-B, 30 dez. 2019. p. 67. Disponível em: <https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/PPA-2020-2023-atualizado.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

³² ACRE. PPA 2024-2027. *Diário Oficial do Estado*, n. 13.691-A, 12 jan. 2024. p. 95-305. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/PPA-2024-2027_Diario-Oficial.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

4. *Promoção da Política de Atenção à Pessoa Idosa*: realizar 2 diagnósticos das políticas públicas relacionadas à Política Estadual da Pessoa Idosa; fortalecer o Fundo Estadual da Pessoa Idosa com 4 repasses; e apoiar o Conselho Estadual da Pessoa Idosa na elaboração de 1 plano decenal.
5. *Garantia do cofinanciamento estadual aos municípios para a execução da política de assistência social*: cofinanciar a manutenção e ampliação da oferta de 1.340 vagas em serviços de acolhimento (criança, adolescente, idoso, população de rua, migrantes e outros).
6. *Fortalecimento da atenção primária à saúde*: implementar, em 12 municípios, a Avaliação Multidimensional da Pessoa Idosa.

As ações e metas são direcionadas de forma ampla à população idosa, sem segmentação que contemple a prioridade superespecial no planejamento orçamentário e programático. A análise dos Planos Plurianuais (PPA) 2020-2023 e 2024-2027 do Governo do Estado do Acre revela que, embora a política voltada à pessoa idosa esteja contemplada em diversos eixos e objetivos, não há destaque específico ou prioridade explícita para o grupo de 80 anos ou mais.

Apesar dos avanços no planejamento, os dados do orçamento geral do estado, entre 2022 e 2024, revelam uma preocupante negligência orçamentária em relação à população idosa no Acre. Em 2022, apenas R\$1.000,00 foram destinados à assistência ao idoso, representando 0,000% do orçamento total. Embora tenha havido um pequeno aumento nos anos seguintes, os valores continuam extremamente baixos ante o crescimento do orçamento geral, que ultrapassou os R\$10 bilhões em 2024, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Orçamento geral do Estado e a parcela destinada ao idoso

Ano	Orçamento geral – LOA	Orçamento para o idoso	% representativo
2022	7.847.413.468,92	1.000,00	0,000%
2023	8.897.834.351,30	292.000,00	0,003%
2024	10.788.871.605,98	516.000,00	0,005%

Fonte: LOA 2022, 2023 e 2024 e Balanço Geral do Estado.

Essa desproporção revela não apenas a baixa prioridade atribuída ao tema, mas também um padrão de negligência estrutural que

compromete a efetividade das ações e a garantia dos direitos previstos em lei. Em um contexto de envelhecimento acelerado, essa omissão reforça a invisibilidade social dos idosos, especialmente daqueles com 80 anos ou mais, cujas demandas são mais complexas e urgentes.

Quadro 2 – Total anual destinado à política assistencial ao idoso

Ano	Orçamento inicial	Orçamento atualizado	Empenhado	% executado
2022	1.000,00	10.000,00	10.000,00	100%
2023	292.000,00	290.000,00	290.000,00	100%
2024	516.000,00	436.000,00	30.000,00	7%

Fonte: LOA 2022, 2023 e 2024 e Balanço Geral do Estado.

Conforme os dados do Quadro 2, os valores empenhados nos anos de 2022, 2023 e 2024 para a política assistencial ao idoso no Acre são provenientes exclusivamente de emendas parlamentares. Isso evidencia que, durante esses exercícios, o Estado não utilizou recursos próprios para implementar essa política, o que revela uma dependência de iniciativas externas e a ausência de prioridade institucional para essa população idosa no Orçamento do Estado.

A Lei Orçamentária do Estado do Acre, nesse período, foi composta pelos orçamentos fiscal, da seguridade social, de investimentos e da criança e adolescente (OCAD). Este último é voltado para ações e programas que promovem a proteção e o desenvolvimento da criança e adolescente em diversas áreas e políticas públicas, de forma exclusiva ou indireta.

Ao examinar os dados da Lei Orçamentária Anual, observa-se que 21% do orçamento total em 2022,³³ 25,4%, em 2023³⁴ e 24,82%, em 2024³⁵ foram destinados a políticas públicas para crianças e adolescentes.

³³ ACRE. *Lei Estadual n. 3.891, de 22 de dezembro de 2021*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2022. Rio Branco, Acre, 2025. p. 910. Disponível em: <https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/LOA2022.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

³⁴ ACRE. *Lei Estadual n. 4.075, de 28 de dezembro de 2022*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2023. Rio Branco, Acre, 2025. p. 924. Disponível em: <https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/LOA-2023.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

³⁵ ACRE. *Lei Estadual n. 4.281, de 27 de dezembro de 2023*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2024. Rio Branco, Acre, 2025. p. 1104-1106. Disponível em: <https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/LOA2024.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

No entanto, não houve nenhum percentual destinado especificamente à população idosa, mesmo com previsão no Plano Plurianual.

Esses dados evidenciam que a exclusão política e social das pessoas idosas é complexa e multifacetada.

Enquanto crianças, jovens e trabalhadores são vistos como grupos prioritários, muitas vezes por serem considerados mais “produtivos” ou com maior capacidade de mobilização, os idosos acabam sendo deixados de lado. Por estarem fora da força de trabalho ativa e não terem voto obrigatório, são percebidos como menos estratégicos do ponto de vista político. Isso faz com que suas demandas tenham pouca visibilidade em campanhas eleitorais e dependam quase exclusivamente de emendas parlamentares para receber recursos.

Esse cenário é agravado por um fenômeno social conhecido como *idadismo*, caracterizado por estereótipos, preconceitos e discriminação com base na idade.³⁶ Essa visão reducionista enxerga o envelhecimento como um custo, e não como um investimento, enfraquecendo a defesa de políticas públicas consistentes e dificultando a mobilização social em prol da população idosa. Como resultado, projetos institucionais e ações governamentais tornam-se esporádicos e dependentes de iniciativas externas, perpetuando a invisibilidade desse grupo.

Essa lógica discriminatória reflete-se diretamente na gestão orçamentária, como demonstra o Quadro 3, que evidencia a inatividade do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa, um instrumento criado para assegurar financiamento contínuo e específico, mas que permanece sem execução, revelando a distância entre a previsão legal e a prática administrativa.

Quadro 3 – Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa

Ano	Orçamento inicial	Orçamento atualizado	Empenhado
2022	1.000,00	-	-
2023	2.000,00	-	-
2024	456.000,00	456.000,00	-

Fonte: LOA 2022, 2023 e 2024 e Balanço Geral do Estado.

³⁶ OPAS. *Relatório mundial sobre o idadismo*. Washington, D.C.: Organização Pan-Americana da Saúde, 2022. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-da-pessoa-idosa/publicacoes/relatorio_mundial_sobre_o_idadismo_nas_americas_2022_-_who.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

O Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa, que deveria funcionar como um instrumento estratégico para financiar ações específicas voltadas a essa população, permaneceu praticamente inativo nos anos analisados, sem qualquer execução orçamentária. Esse cenário revela uma fragilidade institucional e orçamentária na priorização da pessoa idosa, refletindo a ausência de políticas públicas estruturadas e contínuas que garantam seus direitos e promovam qualidade de vida, como previsto nas Constituições Federal e Estadual.

A inatividade de fundos especiais, como o da Pessoa Idosa no Acre, evidencia uma negligência estrutural e a falta de prioridade do Estado em relação a grupos vulneráveis. Embora esses fundos sejam criados justamente para assegurar a continuidade das políticas públicas, sua paralisação muitas vezes decorre da ausência de regulamentações complementares que definam regras para captação e uso dos recursos. Sem essa regulamentação, o fundo existe apenas no papel, sem condições reais de cumprir sua finalidade.

Apesar da previsão de programas voltados à pessoa idosa no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, ainda em fase inicial de execução, observa-se que o PPA anterior apresentou maior efetividade. Essa constatação reforça a necessidade de um compromisso mais firme do Estado, tanto na destinação de recursos próprios quanto na execução concreta das ações planejadas.

Nesse contexto, destaca-se o papel essencial dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas. Sua atuação é fundamental para fiscalizar a execução orçamentária, garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos e assegurar que as políticas voltadas à população idosa sejam efetivamente implementadas, conforme estabelecido nos marcos legais e constitucionais.

5 A fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Acre sobre as políticas públicas voltadas à população idosa

O art. 71 da Constituição Federal define as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto o art. 75 estende essas competências aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs). Por simetria constitucional, a Constituição do Estado do Acre, em seu art. 61, inc.

IV, confere ao Tribunal de Contas estadual a prerrogativa de realizar auditorias no âmbito de sua jurisdição.

Essa competência abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades públicas, conforme também previsto no inc. IV do art. 71 da Constituição Federal. Trata-se de autorização constitucional que não apenas legitima a atuação técnica do Tribunal, mas também permite a avaliação de programas de políticas públicas, ampliando o escopo da fiscalização para além da legalidade formal, alcançando aspectos de eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

Nesse contexto, o §16 do art. 165 da Constituição Federal estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem considerar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP-9020)³⁷ define a avaliação de políticas públicas como um exame sistemático voltado para mensurar o impacto global e socioeconômico de uma política. Essa avaliação envolve a análise dos objetivos, da implementação, dos produtos, dos resultados e dos impactos gerados, com propósito de aferir o desempenho da política e sua utilidade para a sociedade.

A NBASP-9020 reforça, portanto, o papel estratégico das auditorias operacionais como instrumentos de controle externo voltado não apenas para a conformidade legal, mas também para a melhoria da gestão pública. Por essa perspectiva, os Tribunais de Contas contribuem diretamente para o aperfeiçoamento da governança e para a promoção de resultados que atendam às reais necessidades da população.

Segundo Medeiros,³⁸ quando a formulação de alternativas está incluída no orçamento aprovado, já estão ali definidas as decisões sobre as quais os Tribunais de Contas exercerão o controle. Nesse sentido, a autora destaca que cabe ao Tribunal acompanhar, fiscalizar e controlar a execução orçamentária vinculada à implementação de políticas

³⁷ NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO. NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas. Notas introdutórias do Instituto Rui Barbosa – IRB. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

³⁸ MEDEIROS, Jeanine Lykawka. *O papel do controle externo exercido pelos tribunais de contas: no controle das políticas públicas de saúde durante a pandemia de Covid-19*. São Paulo: Dialética, 2023. p. 78.

públicas, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com a legislação vigente.

Esse controle deve assegurar não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e a eficiência da gestão pública, tendo como referência os instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que devem estar articulados entre si. Trata-se, portanto, de um sistema integrado de planejamento voltado à efetivação de políticas públicas.

Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas confrontar o planejamento governamental com os recursos efetivamente arrecadados, verificando se a alocação orçamentária está alinhada às prioridades estabelecidas pelas políticas públicas e se os recursos foram utilizados de forma eficiente para os objetivos propostos.

O envelhecimento populacional configura-se como uma questão de Estado, por envolver diversas políticas públicas, especificamente no que diz respeito ao pagamento de benefícios previdenciários e à oferta de tratamentos médicos. Ramos³⁹ destaca que refletir sobre o envelhecimento é essencial para pensar o futuro das sociedades contemporâneas, que devem estar comprometidas com a efetiva garantia dos direitos sociais, fundamentais e elementares.

A Política Estadual do Idoso (PEI) é regida pela Lei nº 1.343/2000 e representa um marco abrangente para a proteção e promoção dos direitos dos idosos no Estado do Acre, com o objetivo primordial de garantir ao cidadão com mais de 60 anos as condições necessárias para o pleno exercício da cidadania. Essa lei estabelece objetivos e metas que buscam uma integração holística do idoso na sociedade, combatendo a invisibilidade e a segregação.

A lei detalha programas e iniciativas específicas em diversas áreas, demonstrando uma visão multidisciplinar das necessidades dos idosos: promoção e assistência social, saúde, educação, trabalho e previdência social, habitação e urbanismo, justiça, cultura, esporte, turismo e lazer.

Passadas duas décadas da promulgação da PEI, foi aprovada a Lei Estadual nº 3.614/2020, com papel estratégico na efetivação das políticas públicas destinadas à pessoa idosa, especialmente no que tange ao financiamento e ao controle social. Sua relevância reside na criação de

³⁹ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Curso de direito do idoso*. São Paulo: Saraiva, 2014. (Série IDP).

dois pilares fundamentais: o Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa (Cedi) e o Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI).

Entre as atribuições do Cedi, destaca-se a apreciação do PPA, LDO e LOA, assegurando a inclusão de ações para a população idosa (art. 2º, IX). Já o Fundo possui relevância orçamentária, ao apresentar várias fontes de receitas (art. 9º). Ademais, essa lei prevê a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Acre, conforme art. 21, parágrafo único, inc. II.

Constata-se que nenhuma das leis estaduais voltadas à pessoa idosa faz menção expressa à faixa etária de “80 anos ou mais” como um grupo com prioridade superespecial, seja na formulação de políticas, seja destinação de recursos ou na fiscalização. Essa lacuna é compreensível, considerando que a Lei nº 1.343/2000 é anterior à alteração do Estatuto do Idoso, em 2017, e que a Lei nº 3.614/2020, embora posterior, concentrou-se na estrutura de controle e financiamento, sem abordar especificidades etárias.

Ainda que as políticas estaduais devam observar o princípio geral da prioridade à pessoa idosa, a chamada “prioridade da prioridade”, voltada ao grupo de 80 anos ou mais, exige consideração explícita na interpretação e aplicação da legislação estadual. Essa atenção é especialmente necessária na formulação e execução de novos programas, na alocação de recursos do FEDPI/AC e na atuação fiscalizatória do Cedi/AC. Como norma federal de aplicação obrigatória, o Estatuto da Pessoa Idosa impõe a observância da prioridade superespecial para os maiores de 80 anos em todas as esferas de governo, inclusive no âmbito estadual, complementando e aperfeiçoando as disposições das leis locais, ainda que estas não a mencionem expressamente.

A Lei Complementar nº 38/1993, que organiza o Tribunal de Contas do Estado do Acre, confere à Corte o poder regulamentar sobre matérias de sua competência (arts. 37, VII, e 39). Nesse contexto, foi aprovada a Resolução nº 121/2020, que recepciona as Normas Brasileiras de Auditoria como referência geral para a atuação do Tribunal, autorizando, entre outras ações, auditorias sobre a execução orçamentária do Plano Plurianual estadual.

Em 2022, a Lei Orgânica⁴⁰ do Tribunal passou por uma reformulação, criando, no âmbito das inspetorias, uma área específica voltada ao acompanhamento de políticas públicas socioambientais, com foco em educação, saúde, segurança pública, políticas sociais e ambientais. Até então, não havia unidade técnica dedicada à análise de políticas públicas no TCE/AC. Contudo, mesmo com essa nova estrutura, não se identificam, no histórico de atuação do Tribunal, processos voltados à análise do orçamento estadual destinado à população idosa.

Essa ausência é evidenciada, inclusive, na prestação de contas do FEDPI, cuja atribuição legal é expressamente conferida ao TCE/AC. Não há registro, nos sistemas internos do Tribunal, do envio dessas prestações de contas por parte do jurisdicionado, o que revela uma lacuna tanto na fiscalização quanto no acompanhamento da implementação de ações concretas. Essa omissão é ainda mais significativa no que diz respeito ao subgrupo de 80 anos ou mais, cuja avaliação é essencial para aferir a efetividade da PEI e verificar se as políticas públicas estão, de fato, alcançando e beneficiando os idosos em idade mais avançada no estado.

De forma ainda incipiente, o Tribunal de Contas do Estado, por meio da Escola de Contas, realizou, no exercício de 2025, uma oficina sobre o monitoramento social do planejamento orçamentário voltado aos conselhos estaduais de políticas públicas. Essa iniciativa representa um primeiro passo para aproximar a sociedade civil da compreensão do orçamento público. No entanto, ainda não há, por parte do Tribunal, um direcionamento mais concreto de atuação fiscalizatória, seja em relação aos conselhos, seja às políticas públicas dirigidas à população idosa.

Também a partir da atual gestão, os planos internos de controle externo e o planejamento estratégico estão sendo reformulados para adesão à Agenda 2030, incluindo na estrutura administrativa do controle externo coordenadorias voltadas à fiscalização de políticas públicas. Esse novo olhar social do Tribunal é oportuno para lançar luz sobre um grupo invisível dentro da invisibilidade social: os idosos de 80 anos ou mais.

⁴⁰ ACRE. *Lei Complementar n. 414, de 1º de agosto de 2022*. Revogada pela Lei Complementar n. 485, de 14 de fevereiro de 2025. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/5291>. Acesso em: 31 out. 2025.

6 Conclusão

A escolha de investigar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre, na fiscalização e na promoção da efetividade das políticas públicas destinadas à população com 80 anos ou mais, no período de 2022 a 2024, revela-se de profunda relevância social e estratégica.

Em um contexto de envelhecimento acelerado da população, este estudo lança luz sobre um grupo especialmente vulnerável, cuja proteção representa não apenas um desafio para a gestão pública, mas também um compromisso ético. Os idosos com 80 anos ou mais não são apenas uma faixa etária, são a memória viva do Acre. São pioneiros que, com coragem e esforço, desbravaram a floresta, fundaram comunidades e ajudaram a construir a identidade social, econômica e territorial do nosso estado.

Reconhecer e garantir a dignidade dessas pessoas é um dever inadiável. Por isso, analisar como as políticas públicas chegam, ou deixam de chegar, a esse grupo é essencial para promover justiça social, fortalecer a cidadania e honrar o legado daqueles que abriram caminhos para as gerações futuras.

Ao longo dos tópicos desenvolvidos neste estudo, ficou cabalmente demonstrado, *nos itens 2 e 3*, que, embora a legislação federal conceda prioridade superespecial aos maiores de 80 anos, as leis estaduais do Acre ainda não incorporaram explicitamente essa segmentação, gerando uma lacuna normativa que dificulta o planejamento e a execução de políticas específicas. Adicionalmente, *no item 4*, a análise orçamentária para o período de 2022-2024 revelou uma preocupante negligência orçamentária, com recursos destinados à política do idoso que variaram entre ínfimos 0,000% e 0,005% do orçamento geral, e uma dependência quase exclusiva de emendas parlamentares. Tal cenário é agravado pela inatividade do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI/AC), que permaneceu sem execução orçamentária nos anos analisados, o que reforça a baixa prioridade institucional e a ausência de um compromisso financeiro estruturado com os idosos.

Por fim, *no item 5*, a investigação da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) evidenciou que, apesar de sua competência constitucional e de um setor específico para o controle de políticas socioambientais, sua atuação em relação às políticas para idosos tem sido genérica e insuficiente, desprovida de processos específicos voltados ao orçamento para o idosos com 80 anos ou mais, e

tampouco registros de prestação de contas do FEDPI/AC, o que indica falhas no acompanhamento e na verificação da efetividade dessas ações. Constatou-se, ainda, uma concentração das auditorias em áreas como saúde e educação, com ênfase predominante na primeira infância, em detrimento de faixas etárias igualmente vulneráveis.

Diante da pergunta central deste estudo: “Em que medida a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado do Acre tem garantido a efetividade da alocação de recursos e a qualidade da execução das políticas públicas voltadas aos idosos com 80 anos ou mais?”, a conclusão é inequívoca: a atuação fiscalizatória do TCE/AC, no período analisado, não assegurou, de forma efetiva e direcionada, a alocação de recursos nem a qualidade da execução das políticas públicas voltadas especificamente para os idosos com 80 anos ou mais.

A hipótese de que uma maior participação do controle externo poderia aprimorar a efetividade das políticas públicas para este grupo vulnerável se mostra válida em seu potencial, mas, lamentavelmente, ainda carece de materialização prática e específica. A participação do controle externo, embora prevista, não tem se materializado de maneira impactante para esse grupo, que é justamente o mais vulnerável e que mais necessita de atenção.

É fundamental que o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) reavalie e intensifique suas auditorias operacionais, adotando uma abordagem mais segmentada e proativa. É necessário direcionar auditorias de desempenho para a política do idoso com 80 anos ou mais, avaliando não apenas a conformidade orçamentária, mas sobretudo o impacto real e a efetividade das ações no cotidiano desses cidadãos, com a definição de metas e indicadores claros. Ainda, é importante que promova a exigência e o monitoramento da regulamentação e da captação de recursos para o Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa, além de fiscalizar ativamente suas prestações de contas, assegurando a concretização de seu propósito.

O controle externo precisa expandir sua atuação para além das áreas tradicionais, diversificando o olhar para políticas historicamente negligenciadas. Adicionalmente, deve incentivar a articulação inter-setorial entre os órgãos governamentais e promover o fortalecimento do controle social, capacitando o Cedi/AC e a sociedade civil para o monitoramento do orçamento e das políticas.

A materialização dessas proposituras transformará o TCE/AC em um agente catalisador de justiça social, visibilizando um grupo

que é a base histórica do Acre. Ao assegurar que as políticas públicas alcancem efetivamente os idosos com 80 anos ou mais, o Tribunal não só cumpre seu papel constitucional, mas também honra o legado dos pioneiros que construíram o estado, garantindo dignidade e um futuro mais justo para as gerações presentes e vindouras.

O controle externo precisa ampliar seu olhar sobre políticas públicas que historicamente recebem menos atenção. Os idosos, em especial, têm sido esquecidos tanto pela sociedade quanto pelo Estado, apesar de representarem uma parcela crescente da população. É importante lembrar que os adultos economicamente ativos de hoje serão os idosos de amanhã, e essa futura geração dependerá cada vez mais da atuação do Estado para garantir condições dignas de vida.

A inércia atual resulta em um custo social inaceitável; a atuação proativa do controle externo é, portanto, um investimento indispensável na construção de uma sociedade mais equitativa e respeitosa com a trajetória de seus cidadãos.

Referências

ACRE. *Constituição do Estado do Acre de 1989*. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: https://legis.ac.gov.br/detalhar_constituicao. Acesso em: 15 set. 2025.

ACRE. *Lei Estadual n. 3.891, de 22 de dezembro de 2021*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2022. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/LOA2022.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

ACRE. *Lei Estadual n. 4.075, de 28 de dezembro de 2022*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2023. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/LOA-2023.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

ACRE. *Lei Estadual n. 4.281, de 27 de dezembro de 2023*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2024. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/LOA2024.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

ACRE. *Lei n. 1.343, de 21 de julho de 2000*. Institui a Política Estadual do Idoso-PEI e dá outras providências. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/1760>. Acesso em: 15 set. 2025.

ACRE. *Lei n. 3.589, de 19 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado do Acre para o quadriênio 2020-2023. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/2567>. Acesso em: 19 set. 2025.

ACRE. *Lei n. 3.614, de 16 de março de 2020*. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa e do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://ac.gov.br/detalhar/2620>. Acesso em: 15 set. 2025.

ACRE. *Lei n. 3.658, de 11 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre revisão ao Plano Plurianual do Estado do Acre para o quadriênio 2020-2023 – PPA 2020-2023, aprovado pela Lei n. 3.589, a fim de acrescentar ao rol de programas temáticos o “Programa Estadual de Enfrentamento ao Novo Coronavírus – COVID-19”, e altera a Lei n. 3.619, de 17 de abril de 2020. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/4159>. Acesso em: 19 set. 2025.

ACRE. *Lei n. 4.282, de 27 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA do Estado do Acre para o quadriênio 2024-2027. Rio Branco, Acre, 2025. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/5972>. Acesso em: 19 set. 2025.

ACRE. PPA 2020-2023. *Diário Oficial do Estado*, n. 12.710-B, 30 dez. 2019. Disponível em: <https://estado.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/PPA-2020-2023-atualizado.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

ACRE. PPA 2024-2027. *Diário Oficial do Estado*, n. 13.691-A, 12 jan. 2024. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/PPA-2024-2027_Diario-Oficial.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; GONÇALVES, Emanoela. *Evolução e envelhecimento humano*. São Paulo: Érica, 2014.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias* – ADCT. Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. *Decreto n. 1.181, de 25 de fevereiro de 1904*. Autoriza o presidente da República a administrar provisoriamente o território reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903 entre o Brasil e a Bolívia, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1181-25-fevereiro-1904-583573-publicacaooriginal-106366-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. *Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. *Lei n. 13.466, de 12 de julho de 2017*. Altera os arts. 3º, 15 e 71 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13466.html. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei n. 14.423, de 22 de julho de 2022*. Altera a lei n. 10.471, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a Lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art2. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. *Lei n. 4.070, de 15 de junho de 1962*. Eleva o Território do Acre à categoria de Estado e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4070.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. *Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8842.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Nota Complementar – Pessoas Idosas com 60 anos ou mais de idade – Censo 2022. *Agência IBGE Notícias*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detallhe-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2101&id=6744>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. *Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento 2002*. Organização das Nações Unidas. Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2003. Disponível em: <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/11/idoso1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL; GUEDES, Paulo Roberto Nunes. *Exposição de Motivos n. 00029/2019 ME, de 20 de fevereiro de 2019*. Proposta de Emenda Constitucional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

LIMA, Reginâmio Bonifácio de; OGANDO, Luciana Pereira; NASCIMENTO, Débora Souza do (Org.). *Uma história do Acre em retalhos*. 3. ed. Rio Branco, AC: Edufac, 2025. v. 1. (Col. Acre em Recortes). Disponível em: http://www2.ufac.br/editora/livros/Acreemretalhos3ed_publicar.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

MEDEIROS, Jeanine Lykawka. *O papel do controle externo exercido pelos tribunais de contas: no controle das políticas públicas de saúde durante a pandemia de Covid-19*. São Paulo: Dialética, 2023.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTYSUMA, Hildo César Freire. *Formação histórica e política do Acre: interesses e tensões na implantação do Instituto Dom Moacyr de Educação Profissional*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/handle/1/22916>. Acesso em: 14 set. 2025.

NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO. *NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas*. Notas introdutórias do Instituto Rui Barbosa – IRB. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politiclas-Publicas.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

OPAS. *Relatório mundial sobre o idadismo*. Washington, D.C.: Organização Pan-Americana da Saúde, 2022. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-da-pessoa-idosa/publicacoes/relatorio_mundial_sobre_o_idadismo_nas_americas_2022_-_who.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 set. 2025.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Curso de direito do idoso*. São Paulo: Saraiva, 2014. (Série IDP).

TOCANTINS, Leandro. *Formação histórica do Acre*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2001. v. 1 (Col. Brasil 500 anos).

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NOGUEIRA, Raquel de Araújo; MUNIZ, Maria Valdiza Ferreira. A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na fiscalização e efetividade das políticas públicas para idosos de 80+ (2022-2024). In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 195-220. ISBN 978-85-450-1074-6.

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS COMO SUSTENTO: A FRAGILIDADE DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL NO ESTADO DO ACRE

KELLY CHRISTINE FONTENELE GOUVEIA

1 Introdução

O presente estudo tem como objetivo central analisar a dependência financeira dos municípios do Acre em relação às transferências constitucionais, identificando os principais desafios e oportunidades para melhoria da gestão financeira municipal.

Sabe-se que, num país de dimensões continentais como o Brasil, as diversidades regionais contribuem para consideráveis desigualdades sociais e econômicas entre os entes federados. Tais desigualdades envolvem desde as disparidades econômicas, estruturais e contributivas, até os efeitos do clima adverso.

Como forma de mitigar tamanhas distinções entre as localidades, observa-se um esforço do constituinte em organizar um pacto federativo de natureza fiscal, com o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais preceituado na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, foi estabelecido na Constituição da República um mecanismo de distribuição direta da receita de determinados impostos federais e estaduais, além de partilha indireta de recursos, por meio de Fundos de Participação. Destaca-se a não previsão de repartição de receitas de um ente menor para um ente maior; dessa forma os municípios e o Distrito Federal não fazem distribuição de sua arrecadação originária a nenhum outro ente federado, tendo em vista serem os menores entes na estrutura da Federação.

Por conseguinte, o ordenamento jurídico inaugurado após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de fortalecer o pacto

federativo de distribuição de renda como instrumento de equilíbrio fiscal, apresenta aos gestores públicos restrições no manejo do orçamento, determinando uma nova realidade, em que se destaca a exigência de uma ação responsável e ordenada no tocante à instituição, previsão e arrecadação de receitas próprias do município. Importante pontuar que não se trata tão somente de sustentar a máquina administrativa pública, mas sobretudo de assegurar a capacidade de responder adequadamente às necessidades crescentes dos municípios, garantindo a manutenção e a ampliação dos serviços essenciais.

Na ordem federalista brasileira posta, estados, Distrito Federal e municípios detêm autonomia organizativa e política no desenvolvimento de suas prerrogativas constitucionais. De tal forma, no que se refere à competência de arrecadação própria municipal, compete ao prefeito a organização de sua atividade tributária devidamente regulamentada por um Código Tributário Municipal, conforme respaldado na Carta Magna.

Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE em 2022, a população do Estado do Acre apresentou um crescimento de 13,15% entre os anos de 2010 e 2022, passando de 733.559 para 830.018 habitantes. Estima-se, ainda, um acréscimo populacional de aproximadamente 6% até 2025, o que elevaria o contingente populacional para cerca de 880 mil moradores nos municípios acreanos. O aumento do número de habitantes nas cidades promove um impacto adicional sobre os serviços públicos, caracterizando-se como grande desafio aos gestores municipais, sobretudo nas áreas de educação, infraestrutura, saneamento básico e saúde pública.

Adicionam-se a esse cenário os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização da Nações Unidas, que buscam erradicar a pobreza, promover a dignidade humana e garantir um futuro sustentável para o planeta até o ano de 2030. Notadamente para esta pesquisa, destacam-se os ODS 11 e 16, que se ocupam de cidades e comunidades sustentáveis e de paz, justiça e instituições eficazes. Esses objetivos resguardam a garantia de moradia adequada, transporte acessível e espaços públicos seguros e inclusivos, fomentam a participação popular, o combate à corrupção e incentivam a governança local. Dessa forma, observa-se a convergência da Agenda 2030 com as competências e atribuições dos governos municipais no atendimento das necessidades da sociedade sobre sua jurisdição.

Diante desse contexto, o problema central deste estudo é: em que medida os municípios do Acre dependem das transferências intergovernamentais oriundas das repartições constitucionais realizadas pela União e pelo estado? E, como desdobramento dessa questão: qual a sua capacidade de fortalecer a arrecadação própria?

A hipótese que orienta esta pesquisa é que a elevada dependência dos municípios do Acre em relação às transferências constitucionais compromete significativamente sua autonomia financeira. Além disso, sugere-se que a adoção de medidas para ampliar a arrecadação própria é fundamental para reduzir tal dependência e fortalecer a gestão financeira municipal.

O ponto de partida para a análise dessa questão é que a elevada dependência municipal em relação aos recursos constitucionais compromete a autonomia financeira, impactando o desempenho da gestão pública, sendo necessária a adoção de medidas para ampliar a arrecadação própria. Conforme reconhecido por Zraick,¹ a maior parte dos municípios brasileiros revela baixa capacidade na geração de receitas próprias.

Para tanto, realizou-se revisão integrativa com base na literatura sobre a temática do federalismo brasileiro e sua proposta de autonomia descentralizada. Além disso, foram acessados dados de fontes documentais, apoiados na análise dos Demonstrativos da Receita por Classificação Econômica Consolidados verificados junto ao Sistema de Prestação e Análise de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC),² abrangendo a série histórica compreendida entre os exercícios financeiros de 2020 a 2024. A abordagem adotada terá um enfoque quantitativo, voltado para a elaboração de um diagnóstico da realidade fiscal, cujos resultados serão demonstrados por representações gráficas que reflitam com fidedignidade a realidade constatada.

A partir do exposto, pretende-se contribuir para a discussão do federalismo fiscal e autonomia da gestão municipal no contexto brasileiro, com ênfase regionalizada no Acre, bem como levar ao conhecimento dos gestores públicos alguns dos fatores que fragilizam

¹ ZRAICK, Rosanna. *Federalismo à brasileira*: os municípios na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2021. p. 13.

² ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *SIPAC*: Sistema de Prestação e Análise de Contas. Rio Branco: TCE/AC, 2025.

a arrecadação local. Por fim, apontar soluções possíveis e sustentáveis aos gestores municipais.

Este trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção tece considerações gerais sobre a constituição do federalismo no Brasil, com ênfase na repartição de recursos entre os entes federados, especialmente na competência tributária atribuída aos municípios. Já a segunda seção apresenta uma análise histórica da evolução das receitas arrecadadas aos cofres públicos municipais acreanos no período de 2020 a 2024, destacando a participação relativa às transferências federais e estaduais em relação às receitas originadas do esforço fiscal próprio das administrações locais. Por fim, a última seção se destina a sistematizar os principais achados da pesquisa, com vistas a subsidiar a reflexão dos prefeitos eleitos para o quadriênio 2025-2028, a respeito das estratégias e possibilidades de incremento da arrecadação própria dos municípios sob sua responsabilidade administrativa.

2 A competência tributária no federalismo brasileiro: breves considerações

No estudo da literatura, observa-se que é recorrente os autores conceituarem o Estado Federal em contraposição ao Estado Unitário, posicionando como elemento diferenciador entre os dois modelos o critério de centralização, ou seja, ou tem-se o Poder Legislativo, Executivo e Administrativo detido exclusivamente em uma esfera de governo, ou com competência fracionada entre outros entes federados. A distinção repousa na forma de distribuição das competências e no exercício da soberania.

Acrescenta Carrazza:³

Federação é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. A mais relevante é a soberania.

³ CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 134.

Cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988 determinou a indissolubilidade do pacto federativo no que diz respeito à soberania nacional, ao mesmo tempo em que assegurou a autonomia dos estados-membros. Também definiu competências e poderes à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, dotando-os de autonomia política, administrativa e tributária. A própria qualificação de Estado Federal pressupõe a autonomia de seus entes federados; dessa forma, imperiosa é a estruturação de um modelo que oportunize, ainda, a independência financeira.

Nesse esteio, a tributação configura-se como o principal instrumento de financiamento do aparato estatal, viabilizando a arrecadação de recursos necessários à consecução das finalidades atribuídas ao Estado. Por meio da operação tributária, torna-se possível sustentar uma estrutura administrativa capaz de ofertar os serviços de educação, saúde, segurança, cultura, lazer e bem-estar geral do cidadão, além de fomentar o crescimento econômico. Destaca-se o entendimento assinalado por Moraes:⁴

Arrecadar receitas é apenas uma das finalidades das normas tributárias, como instrumentos de receitas que são. Nos dias de hoje a legislação fiscal além de se preocupar em prover o estado de recursos financeiros (finalidade fiscal), procura também atingir objetivos econômicos e sociais (extrafiscais).

Sob essa perspectiva, observa-se que a descentralização de receitas no ordenamento jurídico se apresenta pelo constituinte como modelo de federalismo cooperativo e como fundamento elementar para a mitigação das desigualdades regionais dos entes federados, especialmente em um país de medidas continentais.

A estrutura de repartição da receita instituída na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 objetiva assegurar a autonomia financeira dos entes pela competência tributária própria e pela instituição de um sistema de distribuição direta de recursos dos entes de primeiro e segundo grau (União e estados) aos entes subnacionais, notadamente os municípios, conforme previsto em seus arts. 158 a 160. Paralelamente, consolidou-se o mecanismo de partilha indireta da receita da União e dos estados por meio dos Fundos de Participação,

⁴ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. 1. p. 223.

de caráter vinculante e obrigatório, que são distribuídos levando-se em conta os fatores populacionais e de renda *per capita*.

Tais transferências ocupam papel preponderante na equidade fiscal e na concretização de princípios de justiça distributiva, como bem assevera Conti:⁵

Os fundos de participação já vêm, há muito tempo, constituindo-se em valor de extrema relevância nas Finanças de grande parte, principalmente, dos Municípios brasileiros. Sua importância é crescente como forma de repartição de riquezas entre as unidades governamentais, sendo, no atual ordenamento jurídico brasileiro, um instrumento fundamental do federalismo fiscal.

Assentou ainda a Carta de 88 o poder tributário legítimo e indelegável no âmbito das competências atribuídas a cada ente da Federação, não havendo hierarquia entre os agentes de governo na instituição, arrecadação e cobrança dos tributos que competem a cada um, no seio dos limites que lhes foram outorgados. Nessa esteira, o art. 145 da Constituição concede a competência a seus entes sobre a instituição de três espécies de tributos: impostos, taxas (em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição) e contribuições de melhoria (decorrentes de obras públicas).

Aos municípios como ente subnacional de terceiro nível, o legislador definiu no art. 156 da Lei Maior que são de sua competência os impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- II - transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS).⁶

⁵ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 86.

⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

Neste compêndio, pode-se afirmar que tal capacidade arrecadatória conferida pela Assembleia Constituinte de 1988, aliada aos mecanismos de transferências constitucionais diretas e indiretas, representa o reconhecimento normativo de que os municípios se constituem como o nível de governo mais próximo do destinatário de toda e qualquer ação das políticas públicas estatais. Importante valorização pressupõe grandes desafios para uma gestão justa e eficiente, capaz de equacionar os recursos disponíveis em relação às crescentes necessidades da população.

Em relação à autonomia e independência financeira municipal, significativos paradigmas foram estabelecidos pela Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),⁷ a começar pelo princípio da responsabilidade com o equilíbrio fiscal. A nominada lei estabelece normas de finanças públicas centradas na equivalência entre receitas e despesas públicas. Já em seu art. 1º pressupõe “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Paralelamente, reforça, como requisitos essenciais do equilíbrio fiscal, a instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da federação. Portanto, arrecadar receita não é uma faculdade discricionária do gestor público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também institui limites dos gastos públicos, em especial em relação às despesas totais com pessoal e firma a obrigação legal na elaboração de peças de planejamento orçamentário, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Evidencia-se, assim, que a autonomia política, administrativa e financeira conferida aos entes subnacionais pela Constituição Federal vigente não se constitui como um fim em si mesmo, mas como um mecanismo de realização dos objetivos fundamentais da governabilidade. Tal autonomia exige do poder municipal a capacidade de uma gestão eficiente na arrecadação de receitas próprias, ainda que estas sejam limitadas em relação às competências tributárias dos demais entes federados.

Dessa forma, constata-se a responsabilidade dos gestores públicos no que se refere ao equilíbrio das contas públicas, à transparência da

⁷ BRASIL. *Lei nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2020.

gestão e à efetivação de ações coordenadas a partir dos instrumentos de planejamento.

Portanto, o federalismo de cooperação se concretiza por meio de autonomia e responsabilidade como forma de se efetivarem as garantias dos direitos fundamentais da população.

3 Ajustando o foco das lentes: o Estado do Acre e a gestão municipal

Na terceira seção deste estudo, mergulha-se no contexto regionalizado do Estado do Acre, especialmente nos seus 22 municípios, quanto ao exercício da competência arrecadatória.

3.1 Aspectos regionais em destaque para a pesquisa

Localizado na Região Norte brasileira, o Estado do Acre está dividido em 22 municípios. O crescimento populacional registrado entre os anos de 2010 a 2022 foi de 13,5%, consoante dados do Censo Demográfico,⁸ passando de 733.559 para 830.018 habitantes, espalhados nos 164.082,96 km² da sua área territorial.

De acordo com os dados da publicação de 2022, o estado é o 3º menos populoso do país. A estimativa de crescimento da população foi considerada na casa de 6% até o ano de 2025, elevando o contingente populacional para 880 mil pessoas.

A maior concentração humana está localizada na capital, Rio Branco, com 364.746 habitantes (44%), seguida de Cruzeiro do Sul, com 91.888 (11%) e Tarauacá, com 43.464 (5%). Destaca-se, no extremo oposto, o Município de Santa Rosa do Purus como o menos populoso, com 6.723 habitantes, não chegando a 1% da população estadual.

Ressalta-se, ainda, que o Acre concentra um dos maiores índices percentuais brasileiros de população autodeclarada indígena, o que representa 3,82% da população estadual. Nesse contexto, destacam-se os municípios de Santa Rosa do Purus e Jordão, que têm 63,91% e 44,62% de registro de indivíduos indígenas na população municipal.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2022: população por município*. Rio Branco, AC: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 23 jul. 2025.

Nota-se que a capital se distancia da realidade regional, não somente por deter o maior contingente da população, mas também por deter maior oferta de serviços e infraestrutura urbana. Em contraponto, os demais municípios enfrentam fragilidades estruturantes significativas, expressas na baixa urbanização, na ausência de hospitais de média e alta complexidade, na inexistência de estudo profissionalizante, bem como na precariedade ou inexistência de esgotamento sanitário, transporte público, entre outros equipamentos urbanos indispensáveis ao bem-estar da população.

O Índice de Progresso Social – IPS Brasil,⁹ ferramenta de gestão de territórios baseada em dados públicos e de transparência, estuda a capacidade dos 5.570 municípios brasileiros¹⁰ quanto ao atendimento da sociedade em três dimensões (Necessidades Humanas, Fundamentos do Bem-Estar e Oportunidades). Segundo o Relatório IPS Brasil 2025, o Estado do Acre posiciona-se na 25ª posição do país, e Rio Branco alcançou a 23ª posição entre as capitais brasileiras, alcançando a nota média de 62,29 pontos, dos 100 pontos possíveis. Nenhum outro município acreano superou 60 pontos.

De maneira inequívoca, as desigualdades regionais no estado representam um desafio consistente a ser enfrentado pelos gestores públicos municipais. É fundamental, nesse contexto, que as administrações municipais invistam em medidas de planejamento e desenvolvimento territorial, com políticas adequadas ao contexto socioeconômico do estado.

3.2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a gestão municipal

Nesse ínterim, pontua-se que desenvolvimento é comumente relacionado a crescimento. No entanto, a partir da década de 70, iniciou-se a discussão de alternativas ao desenvolvimento das cidades de forma sustentável, de modo a preservar os recursos naturais. Nessa direção, a presente pesquisa ancora-se no conceito contemporâneo

⁹ IPS BRASIL. Índice de Progresso Social. 2025. Disponível em: <https://ipsbrasil.org.br/pt>. Acesso em: 21 ago. 2025.

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2022: população por município*. Rio Branco, AC: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 23 jul. 2025.

de desenvolvimento sustentável que, conforme ensina Van Bellen,¹¹ “preconiza um tipo de desenvolvimento que garanta qualidade de vida para as gerações atuais e futuras sem a destruição da sua base de sustentação que é o meio ambiente”.

Tal conceito foi fortalecido na Agenda 2030, definida na Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em 2015, da qual o Brasil é signatário. A Agenda 2030 contempla um plano que busca integrar e equilibrar ações de governos, setor privado e sociedade civil na concretização de 17 compromissos globais para a sustentabilidade do planeta, nominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),¹² a serem concretizados até o ano de 2030.

Destaca-se que os 17 ODS constituem-se de 169 metas que envolvem os três níveis de entes federados: União, estados e municípios. No entanto, como afirma Menêzes:¹³

os municípios destacam-se como espaços fundamentais na concretização do desenvolvimento sustentável, tendo em vista que, por estarem próximo a população, pressupõe-se que a gestão municipal seja mais sensível às necessidades locais o que facilitaria o estabelecimento de políticas públicas mais realistas, de melhor aplicabilidade e, consequentemente, mais eficazes.

No âmbito das competências da gestão dos municípios, destacam-se nesse estudo o ODS 11 e o ODS 16. O acordo firmado pelo ODS 11 carrega o compromisso das nações em “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”,¹⁴ com metas como: acesso a moradia adequada, transporte público acessível, preservação do patrimônio cultural e natural e redução dos riscos de desastres ambientais. Em outra senda, o ODS 16 traz o propósito de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir

¹¹ VAN BELLEN, Hans Michael. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 1.

¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável: ONU Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹³ MENÊZES, Anna Karolina Marinho de. *Objetivos de desenvolvimento sustentável na gestão municipal em municípios de pequeno porte: um estudo na 3ª região geoadministrativa da Paraíba*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2022. p. 12.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável: ONU Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 ago. 2025.

instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”,¹⁵ estabelecendo metas de proteção a pessoas vulneráveis, promoção da participação social no planejamento público e fortalecimento de instituições responsáveis, transparentes e inclusivas.

Tal como se evidencia, as competências administrativas dos entes federados subnacionais possuem ligação intrínseca às metas desenhadas nos dois Objetivos de Desenvolvimento Sustentável citados. Entretanto, as fragilidades estruturantes dos municípios acreanos, já desvendadas neste esboço, constituem-se como desafios concretos a serem superados pelas gestões municipais.

O índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF, publicado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, é um índice de avaliação da gestão fiscal dos municípios brasileiros, calculado a partir dos resultados fiscais declarados pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Trata-se de um estudo que tem por objetivo fortalecer a cultura de responsabilidade administrativa. As análises do método centram-se em cinco grupos de indicadores: i) receita própria; ii) gastos com pessoal; iii) investimentos; iv) liquidez; e v) custo da dívida municipal.

O IFGF 2022¹⁶ analisou 5.240 municípios do país. Do prisma da gestão financeira, o IFGF Autonomia verifica se as receitas oriundas da atividade econômica suprem os custos para manter a câmara dos vereadores e a estrutura administrativa da prefeitura. Identificou-se que 55,5% dos municípios brasileiros apresentaram situação crítica e 9,7%, situação difícil, com significativa predominância nos municípios localizados na Região Norte e Nordeste. Tais resultados demonstram que a arrecadação de receita própria de vocação do ente federado de 3º nível é insuficiente, indicando forte dependência das transferências constitucionais diretas e indiretas.

Observa-se que as capitais apresentaram situação distinta dos resultados verificados nos demais municípios, em que 57,4% delas se destacam nos níveis de boa e excelente situação de gestão fiscal, o que corrobora a análise validada de desigualdades nas condições estruturais dos grandes centros regionais em relação aos entes de menor porte.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹⁶ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: https://firjan.com.br/data/files/B9/C6/82/84/3968B8102A4A18B8D41909C2/IFGF_Edicao_2023_Firjan.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

Ressalta-se a posição de Rio Branco, que assumiu a honrosa 8ª posição no *ranking* das capitais brasileiras, classificada em nível de excelência de gestão fiscal eficiente no exercício de 2022.

3.3 Arrecadação municipal de 2020 a 2024

Buscando compreender a real situação arrecadatória dos entes municipais do Estado do Acre, foram analisados os dados disponíveis no Sistema de Prestação e Análise de Contas (Sipac) do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC),¹⁷ no período de 2020 a 2024. Essa fonte de pesquisa reúne informações acerca da receita dos entes jurisdicionados do estado, especificamente para este estudo: os 22 municípios acreanos.

Os dados em análise estão consolidados no Anexo 2 da Receita – Demonstrativo da Receita por Classificação Econômica¹⁸ para cada exercício da série histórica. O exame teve como objetivo comparar o volume total das receitas arrecadadas por fonte de recursos: as provenientes das transferências constitucionais diretas (derivadas de alguns impostos da União e do estado) e indiretas (oriundas dos Fundos de Participação), em relação à arrecadação daquelas receitas decorrentes do esforço próprio da administração de cada município (impostos, taxas e contribuições).

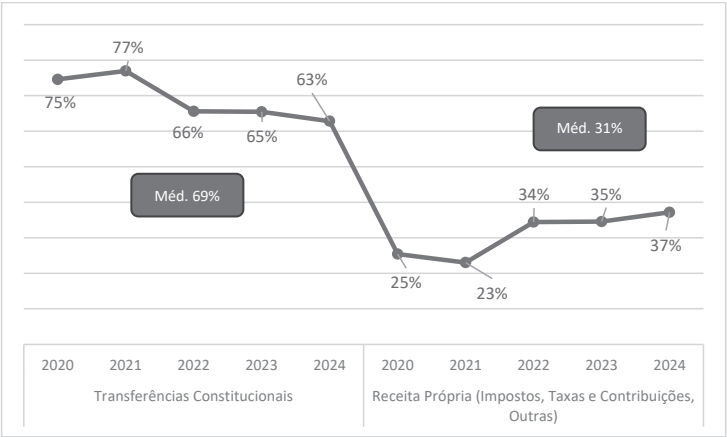
Para fins de demonstração e comparação dos dados dispostos no Anexo 2 da Receita Municipal no Sipac, dividiram-se as receitas em dois grupos, sendo o Grupo 1: Transferências Correntes e Transferências de Capital – decorrentes do mandamento constitucional; e o Grupo 2: impostos, taxas, contribuições, receita patrimonial, receita de serviços e outras receitas correntes e de capital e, ainda, as operações de crédito – decorrentes do esforço municipal próprio.

A Capital Rio Branco (Gráfico 1) distingue-se do grupo de municípios acreanos, revelando uma arrecadação própria média no período de 2020 a 2024 de 31% do orçamento, enquanto as Transferências Constitucionais representaram 69%.

¹⁷ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *SIPAC: Sistema de Prestação e Análise de Contas*. Rio Branco: TCE/AC, 2025.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 23 mar. 1964.

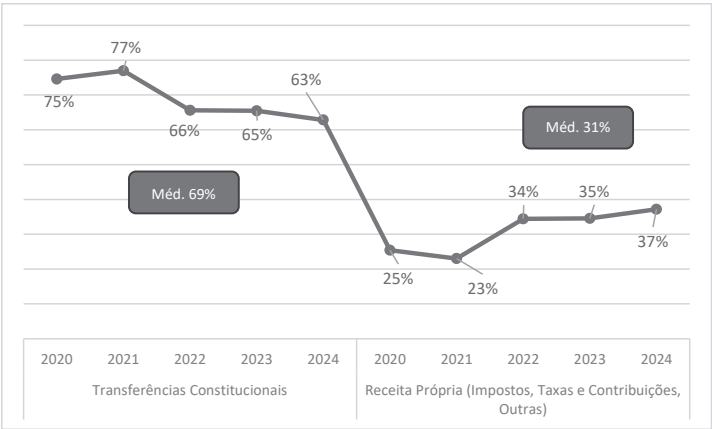
Gráfico 1 – Rio Branco (capital do estado)



Fonte: Produzido pela própria autora, a partir dos dados do TCE/AC.

O Município de Cruzeiro do Sul, segunda maior cidade do estado (Gráfico 2), destaca-se no segundo grupo em arrecadação, entretanto, nota-se uma queda considerável em relação à capital, registrando um esforço municipal na captação de recursos próprios na média de 13% em relação ao orçamento total no período, em contraposição a uma média de 87% de arrecadação das receitas diretas e indiretas definidas no mandamento constitucional.

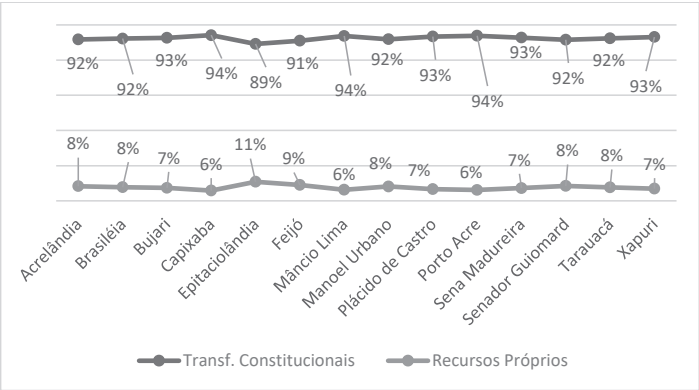
Gráfico 2 – Cruzeiro do Sul



Fonte: Produzido pela própria autora, a partir dos dados do TCE/AC.

O terceiro grupo concentra 14 municípios acreanos (Gráfico 3) cuja arrecadação própria registra-se numa média entre 6% e 11% do orçamento do período estudado, enquanto as receitas previstas na Constituição Federal de 1988 sempre estiveram entre 94% e 99% do orçamento geral.

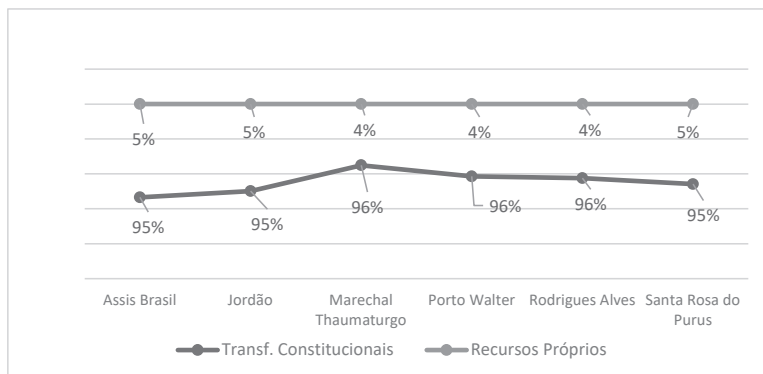
Gráfico 3 – Acrelândia, Brasiléia, Bujari, Capixaba, Epitaciolândia, Feijó, Mâncio Lima, Manoel Urbano, Plácido de Castro, Porto Acre, Sena Madureira, Senador Guiomard, Tarauacá e Xapuri



Fonte: Produzido pela própria autora, a partir dos dados do TCE/AC.

Por fim, verificam-se 6 municípios acreanos cuja arrecadação decorrente do esforço próprio não ultrapassa 5% do orçamento total disponível, registrando-se até 96% de receitas de transferências legais estabelecidas no período.

Gráfico 4 – Assis Brasil, Jordão, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves e Santa Rosa do Purus



Fonte: Produzido pela própria autora, a partir dos dados do TCE/AC.

Os dados relacionados para série histórica de 2020 a 2024 evidenciam que a arrecadação própria dos municípios do Estado do Acre, com exceção da Capital Rio Branco, não é suficiente sequer para a manutenção administrativa da Prefeitura e da Câmara Municipal, demonstrando forte dependência aos repasses previstos na Carta de 1988 e consequentemente a necessidade urgente de reorganização estrutural no planejamento das gestões locais, a fim de garantir um crescimento sustentável.

3.4 Perspectivas para autonomia: o município no centro da discussão

Diante do cenário apresentado, não se vislumbra outra saída para os municípios acreanos que não seja a reestruturação da política de gestão de arrecadação dos recursos municipais próprios.

A competência municipal está definida no art. 30 da Constituição da República do Brasil e, especialmente para esse estudo, lança-se luz no inc. III deste artigo, que responsabiliza o gestor municipal pela instituição e arrecadação dos tributos de competência do município. A plenitude da autonomia preconizada na Constituição de 1988 não se sustenta sem autonomia financeira, assim, o crescimento econômico e social do município também não se sustenta sem que o gestor local adote um planejamento estratégico para a elevação das receitas próprias atestadas nesta pesquisa.

Nesse contexto, importa distinguir que o aumento de receitas próprias não significa necessariamente aumento de impostos. Antes, trata-se de definir estratégias de arrecadação em consonância com as vocações regionais, de modo a potencializar o alcance de maior riqueza aos cofres públicos do município.

A Confederação Nacional dos Municípios – CNM¹⁹ orienta para a utilização de tecnologias que ampliem e aperfeiçoem a administração tributária municipal. Entende que a utilização de recursos tecnológicos tem elevado a arrecadação dos tributos em número cada vez maior de cidades.

A referida publicação reconhece que códigos tributários municipais defasados têm se constituído como obstáculo importante na cobrança efetiva de tributos, notadamente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), em grande parte dos municípios brasileiros. Ademais, pontua que a ausência de cobrança de tal tributo guarda associação direta com fatores de natureza cultural, perpetuados de uma gestão pública municipal à sua sucessora por anos sem o devido enfrentamento estrutural.

A ampliação da capacidade de financiamento das políticas públicas exige dos gestores locais a quebra de paradigmas estruturais na arrecadação das receitas próprias, que carregam práticas históricas de comprometimento da sustentabilidade financeira municipal. A discricionariedade do gestor público não lhe permite a inobservância dos princípios constitucionais de legalidade e efetividade na condução da política tributária.

4 Considerações finais

A Constituição de 1988 configura-se como a mais avançada do país, na medida em que consolida a autonomia entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. Nota-se a importância outorgada aos municípios, conferindo-lhes capacidade de legislar, tributar e administrar suas competências sociais e fiscais, sem ingerência das demais esferas federadas.

Em outra senda, a revisão integrativa da literatura sobre o federalismo brasileiro aqui realizada apontou para uma continuada

¹⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Como melhorar a arrecadação municipal sem aumentar impostos?* Brasília: CNM, 2019.

dependência dos entes subnacionais aos recursos estabelecidos na Carta Maior: as Transferências Constitucionais e os Fundos de Participação. Sem estes, os municípios não conseguem manter a estrutura administrativa da prefeitura e da câmara municipal. Contrastam com essa situação somente os grandes centros populacionais e de negócios, destacando-se especialmente a maioria das capitais do país.

A pesquisa identificou a responsabilidade dos gestores públicos municipais com a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11 e ODS 16), tendo em vista que estes guardam relação direta com as competências administrativas dos entes subnacionais no compromisso de tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, com acesso à moradia adequada e transporte acessível, com redução de riscos ambientais, na proteção a vulneráveis e na promoção da participação social no planejamento público, favorecendo uma gestão transparente.

A fim de analisar a dependência financeira dos municípios acreanos aos recursos federais e estaduais, examinou-se a execução orçamentária destes através do Sistema de Prestação e Análise de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Acre, na série histórica compreendida de 2020 a 2024, em que se constatou uma baixa capacidade de geração de receitas próprias municipais. Unicamente a capital do estado, Rio Branco, apresenta condição satisfatória de arrecadação de receitas por seu próprio esforço, registrando uma média de 31% do orçamento total com receitas de sua competência no período estudado, atestando a prevalência das capitais estaduais quando se refere à autonomia fiscal.

Cruzeiro do Sul, a segunda cidade mais populosa do Acre, gera receitas próprias numa média de 13% do total orçamentário do período. Nas demais cidades, 14 arrecadam entre 6% e 10% do volume das receitas próprias totais e 6 cidades acreanas não ultrapassam 5% de seus orçamentos com arrecadação de receitas de sua competência tributária. Portanto, os municípios do estado, em sua maioria, reforçam o grupo de municípios brasileiros que não exercem o mandamento constitucional arrecadatório em sua plenitude.

Tal cenário comprovou a hipótese balizadora deste estudo: um elevado grau de dependência financeira de recursos dos estados e da União demonstram uma autonomia federativa de terceiro grau fragilizada, uma vez que não está sustentada com autonomia financeira, especialmente considerando-se que as demandas por serviços públicos

essenciais em uma população crescente elevam-se em proporção consideravelmente maior que a receita pública dos municípios.

Por fim, conclui-se que, para que os bons resultados alcancem as contas públicas municipais, é necessário o compromisso do gestor público local com um planejamento efetivo, com métodos estruturados de gestão de arrecadação de receitas próprias municipais, suportados por inteligência tecnológica e, acima de tudo, por decisão política, com a ruptura de paradigmas que se perpetuam de uma gestão para outra desde a constituição dos municípios como ente federativo.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *SIPAC: Sistema de Prestação e Análise de Contas*. Rio Branco: TCE/AC, 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. *Lei nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 23 mar. 1964.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Como melhorar a arrecadação municipal sem aumentar impostos?* Brasília: CNM, 2019.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF. Rio de Janeiro: Firjan, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2022: população por município*. Rio Branco, AC: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 23 jul. 2025.

IPS BRASIL. Índice de Progresso Social. 2025. Disponível em: <https://ipsbrasil.org.br/pt>. Acesso em: 21 ago. 2025.

MENÊZES, Anna Karolina Marinho de. *Objetivos de desenvolvimento sustentável na gestão municipal em municípios de pequeno porte: um estudo na 3ª região geoadministrativa da Paraíba*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2022.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. 6. ed. rev., aumentada e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. 1.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 ago. 2025.

VAN BELLEN, Hans Michael. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZRAICK, Rosanna. *Federalismo à brasileira: os municípios na Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOUVEIA, Kelly Christine Fontenele. Transferências constitucionais como sustento: a fragilidade da arrecadação municipal no Estado do Acre. In: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 221-239. ISBN 978-85-450-1074-6.

DO FORMALISMO À EFICIÊNCIA: O
PLANEJAMENTO COMO MUDANÇA
DE PARADIGMA NAS CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS A PARTIR DA LEI Nº
14.133/2021 À LUZ DA GESTÃO E DO
CONTROLE EXERCIDO PELO TCE/AC

*FROM FORMALISM TO EFFICIENCY:
PLANNING AS A PARADIGM SHIFT IN PUBLIC
PROCUREMENT UNDER LAW NO. 14,133/2021*

ANA CRISTINA FERREIRA DE ARAÚJO
MARIA VALDIZA FERREIRA MUNIZ
MÔNICA PAZ DE SOUZA

1 Introdução

O presente estudo discute a transformação do modelo de contratações públicas no Brasil a partir da promulgação da Lei nº 14.133/2021, que desloca o eixo de um sistema excessivamente formalista para uma abordagem orientada a resultados. Analisa-se como essa mudança de paradigma, centrada no planejamento, pode fortalecer a eficiência, a economicidade e a governança na Administração Pública, contribuindo para a consolidação de uma cultura de gestão mais estratégica e voltada à entrega de valor à sociedade.

Historicamente, o regime da Lei nº 8.666/1993 consolidou um modelo rigidamente procedimental que, embora visasse à segurança jurídica, mostrou-se burocrático e pouco responsivo às demandas de eficiência, ocasionando contratações, por vezes, desconectadas das reais necessidades públicas. A Lei nº 14.133/2021 representa uma inflexão paradigmática ao reposicionar o planejamento como eixo estruturante

do processo. Por meio de instrumentos como os estudos técnicos preliminares (ETP), o termo de referência (TR), a matriz de riscos e mecanismos de governança, a nova legislação eleva o planejamento de mera etapa formal a requisito material indispensável à boa gestão. Essa visão é corroborada por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia-Geral da União (AGU), e alinha-se a recomendações de boas práticas de governança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Diante desse cenário, emerge uma questão central: de que forma o planejamento, previsto na Lei nº 14.133/2021, promove a eficiência e representa uma verdadeira superação do formalismo histórico das contratações públicas brasileiras? Assim, o objetivo geral deste trabalho é demonstrar como o planejamento, sob a ótica da nova lei, atua como instrumento de eficiência, economicidade e governança nas contratações públicas, à luz da gestão e do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC).

Para tanto, busca-se evidenciar a transição do modelo burocrático-procedimental para um sistema orientado a resultados, analisando fundamentos normativos, entendimentos doutrinários, posicionamentos do TCU e dos tribunais superiores, bem como os desafios práticos para sua implementação.

No campo metodológico, a presente pesquisa adota uma abordagem de caráter exploratório e descritivo, por investigar os desdobramentos de um novo marco legal, a Lei nº 14.133/2021, mediante interpretação de normas, doutrinas e julgados, buscando compreender os significados e suas implicações no aprimoramento da eficiência, da economicidade e da governança das contratações públicas.

Conforme ressalta Gil,¹ a pesquisa exploratória tem como principal objetivo proporcionar maior familiaridade com um problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Já nas pesquisas descritivas, o objetivo primordial consiste na descrição de determinadas características de um fenômeno.

Nesse sentido, utiliza-se a análise normativa e doutrinária como procedimento central, complementada pelo exame de decisões e orientações emitidas pelos Tribunais de Contas, com destaque para o TCE/AC. Essa estratégia metodológica visa construir uma compreensão

¹ GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

integrada sobre como a implementação da nova Lei de Licitações e Contratos tem repercutido na gestão pública e na atuação fiscalizatória.

Busca-se, com isso, contribuir para o debate científico e institucional acerca da consolidação de uma cultura de planejamento e de resultados no setor público, em consonância com o movimento contemporâneo de reformas administrativas e com as crescentes demandas sociais por transparência, eficiência e responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

Para alcançar tal propósito, o artigo organiza-se em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, intitulada *Eficiência, economia e governança como princípios estruturantes do planejamento*, realiza-se uma análise teórico-normativa que contrasta o modelo burocrático da antiga Lei nº 8.666/1993 com a abordagem orientada a resultados introduzida pela Lei nº 14.133/2021, evidenciando, ainda, a experiência prática do TCE/AC no fortalecimento do planejamento das contratações públicas, mesmo antes da vigência do novo marco legal.

Ato contínuo, a terceira seção, denominada *Do formalismo ao resultado*, examina a transição cultural e institucional das contratações públicas brasileiras, destacando como a jurisprudência do TCU tem atuado como vetor indutor de uma gestão pública orientada por planejamento, desempenho e resultados mensuráveis.

A quarta seção, por sua vez, aprofunda a análise ao abordar a *inovação no controle preventivo do TCE/AC*, com foco no Sistema Licon 2.0. Essa parte constitui um estudo de caso prático que demonstra de que modo uma ferramenta tecnológica, alinhada às diretrizes da Lei nº 14.133/2021, pode potencializar a fiscalização preventiva, ampliar a transparência e fortalecer a eficiência na gestão das contratações públicas.

Por fim, a quinta seção apresenta as *considerações finais*, nas quais são sintetizados os principais achados da pesquisa e confirmada a hipótese de que o planejamento constitui o principal instrumento de transição do formalismo à eficiência nas contratações públicas. Nessa parte, são também apresentadas recomendações voltadas à consolidação de uma cultura administrativa orientada para resultados e à modernização da gestão pública brasileira.

2 Eficiência, economicidade e governança como princípios estruturantes do planejamento

A trajetória das contratações públicas no Brasil revela um movimento gradual de superação do formalismo para a busca da efetividade. Sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, o processo licitatório foi estruturado em um modelo jurídico-procedimental rígido, centrado na observância de ritos formais e na ênfase excessiva em etapas documentais. Embora esse modelo tenha garantido padronização e segurança jurídica, mostrou-se limitado em assegurar contratações efetivamente eficientes, uma vez que o planejamento era tratado como mera formalidade inicial e não como instrumento material indispensável à boa gestão.

A Lei nº 14.133/2021 rompe com esse paradigma ao consolidar o planejamento como eixo estruturante do novo regime de contratações públicas. O que antes era visto como etapa acessória passou a ser reconhecido como condição necessária para dar concretude a três princípios que se tornaram indissociáveis: eficiência, economicidade e governança.

O princípio da eficiência, consagrado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, já orientava a Administração sob a égide da Lei nº 8.666/1993, mas de forma restrita, limitada muitas vezes à celeridade procedimental. Com a nova lei, eficiência assume contornos mais amplos, vinculando-se ao planejamento estratégico e à capacidade de entregar resultados concretos à sociedade. Assim, não basta observar prazos ou cumprir etapas: é preciso que a contratação seja desenhada para alcançar o resultado mais vantajoso.

A economicidade, embora implícita na antiga legislação, era frequentemente reduzida à busca do menor preço, em razão da rigidez procedimental da Lei nº 8.666/1993. O planejamento, quando existente, limitava-se a justificar orçamentos estimativos, sem análise aprofundada de alternativas ou de custos no ciclo de vida do objeto contratado. A Lei nº 14.133/2021 inova ao vincular economicidade a uma visão mais abrangente, que considera a sustentabilidade, a manutenção e a durabilidade, exigindo que o planejamento analise cenários comparativos e fundamente escolhas de modo transparente.

Já a governança, que sequer tinha previsão normativa expressa no regime da Lei nº 8.666/1993, emerge como princípio estruturante

no novo marco legal. Amparada pelo Decreto Federal nº 9.203/2017² e reforçada pelo Referencial de Governança de Contratações Públicas do TCU, a governança conecta planejamento e resultados, por meio de instrumentos como o plano de contratações anual (PCA), a gestão de riscos e a integração das aquisições com os objetivos estratégicos da Administração.

Portanto, a evolução normativa demonstra que o planejamento, outrora reduzido a uma exigência documental, passa a ser reconhecido, na Lei nº 14.133/2021, como o elo capaz de articular eficiência, economicidade e governança. Uma contratação bem planejada é, por definição, mais eficiente, pois identifica corretamente a necessidade administrativa e a melhor solução disponível; mais econômica, porque avalia custos totais e impactos futuros; e mais alinhada à governança, na medida em que conecta a aquisição ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

Assim, a mudança legislativa não representa apenas a substituição de diplomas legais, mas a consagração de uma nova lógica nas contratações públicas: a de que o planejamento é a base sobre a qual repousa a efetividade dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

2.1 A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Acre: o planejamento das contratações antes da Lei nº 14.133/2021

A experiência do TCE/AC oferece um exemplo relevante de como o planejamento das contratações já era concebido como etapa essencial mesmo antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. Atuando diretamente na execução das licitações do órgão, foi possível vivenciar a importância de antecipar-se às demandas, alinhando cada contratação às necessidades institucionais e às metas estratégicas.

Ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, o desafio era conciliar um marco legal marcado pelo formalismo procedimental com práticas de gestão que buscassem eficiência e racionalidade. Nesse contexto, adotamos instrumentos internos como uma simples planilha do Excel,

² BRASIL. *Decreto nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

que, embora não tivessem nomenclatura idêntica aos previstos na nova legislação, cumpriam função semelhante aos atuais estudos técnicos preliminares e ao termo de referência. A elaboração das contratações partia de um diagnóstico detalhado das necessidades do órgão, do levantamento de soluções possíveis no mercado e da análise de custos, sempre orientada pela perspectiva do ciclo de vida do objeto.

Essas práticas refletiam uma compreensão amadurecida de que a licitação não pode se resumir à formalização documental, mas precisa ser precedida por um processo reflexivo que minimize riscos, evite desperdícios e assegure o resultado mais vantajoso para a Administração. O TCE/AC, como órgão de controle, tinha plena consciência de que deveria dar o exemplo, aplicando em suas próprias aquisições os princípios que orienta e fiscaliza junto aos jurisdicionados.

Constatou-se, a partir da prática institucional, que a adoção de um planejamento prévio e estruturado nas contratações produzia impactos positivos mensuráveis. Entre os principais resultados observados destacam-se: a redução da necessidade de aditivos contratuais, em razão da maior precisão na definição do objeto; a mitigação de litígios com fornecedores, decorrente de especificações mais claras e alinhadas às condições de mercado; e o fortalecimento da eficiência processual, mediante a racionalização das etapas do certame.

Outro aspecto relevante foi a integração entre o planejamento das contratações e o planejamento estratégico do órgão. Tal alinhamento contribuiu para que as aquisições refletissem as prioridades institucionais de forma coerente e sustentável, reduzindo o risco de descontinuidade administrativa. Em consequência, as contratações puderam manter um grau mais elevado de estabilidade e previsibilidade, mesmo diante de alterações periódicas na gestão, fenômeno recorrente em ciclos de dois anos. Essa prática reforçou a governança das contratações, garantindo maior consistência às decisões administrativas e contribuindo para a perenidade das políticas institucionais.

Essa trajetória demonstra que, mesmo antes da positivação expressa na Lei nº 14.133/2021, o planejamento já se impunha como uma prática necessária e eficaz. A nova lei apenas consolidou, em nível normativo, aquilo que a experiência prática já havia revelado: sem planejamento não há eficiência, economicidade nem governança possíveis nas contratações públicas.

3 Do formalismo ao resultado: a jurisprudência do Tribunal de Contas da União como indutora da cultura de planejamento e da gestão por resultados

Ao examinar a mudança de paradigma introduzida pela Lei nº 14.133/2021 nas contratações públicas brasileiras, de um modelo formalista para um orientado a resultados, além de demonstrar que a Lei nº 14.133/2021 atua como instrumento de eficiência, economicidade e governança, busca-se evidenciar a transição do modelo burocrático-procedimental para um sistema orientado a resultados, examinando fundamentos normativos, posicionamentos do TCU, da AGU e dos tribunais superiores, bem como desafios práticos de implementação.

O desempenho do TCU³ tem evoluído significativamente, passando de uma abordagem predominantemente fiscalizatória para uma postura estratégica voltada à indução de boas práticas de governança e gestão pública. Essa transformação é evidenciada pela jurisprudência consolidada do órgão, que tem servido como referência normativa e pedagógica não só para os gestores públicos, mas também para os demais órgãos de controles estaduais e municipais.

A sua jurisprudência tem enfatizado a importância do planejamento nas contratações públicas, especialmente na fase preparatória, como condição essencial para garantir a eficiência, a economicidade e a transparência na aplicação dos recursos públicos. Decisões reiteradas do TCU apontam falhas recorrentes na elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e termos de referência, que comprometem a execução contratual e geram prejuízos ao erário.

Além disso, tem desempenhado papel essencial na promoção da gestão pública orientada para resultados, ao incentivar que os órgãos governamentais adotem indicadores de desempenho, metas objetivas e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Essa diretriz está alinhada ao Plano Plurianual (PPA) e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁴ estabelecidos na

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 8 out. 2025.

Agenda 2030⁵ da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual orienta os Estados a adotarem práticas de monitoramento e avaliação contínua das políticas públicas, visando à promoção do desenvolvimento sustentável, à eficiência da gestão e à transparência na utilização dos recursos públicos.

A atuação proativa do TCU, por meio de auditorias relevantes e análises detalhadas da gestão fiscal, tem se mostrado um agente impulsionador na construção de um orçamento público mais eficiente e voltado ao interesse coletivo. Entre as iniciativas de destaque, estão a avaliação da distribuição de recursos em áreas prioritárias, como educação e saúde, e o exame da sustentabilidade fiscal do país. Essas ações não apenas evidenciam setores que demandam correção ou aprimoramento, mas também propõem ajustes estruturais capazes de promover uma governança mais eficiente, transparente e orientada a resultados.

Conforme observa Ferrarezi,⁶ tais iniciativas reforçam a importância do TCU como protagonista na consolidação de uma cultura administrativa voltada para o desempenho e a efetividade das políticas públicas.

A jurisprudência também tem servido como instrumento de indução normativa, orientando os gestores quanto à correta interpretação da Lei nº 14.133/2021.⁷ Por meio de boletins,⁸ manuais e acórdãos, o TCU dissemina entendimentos que contribuem para a uniformização das práticas administrativas e para a mitigação de riscos nas contratações públicas.

No contexto do Estado do Acre, o TCE/AC tem desempenhado papel fundamental na orientação, fiscalização e capacitação dos gestores públicos para a correta aplicação da nova legislação. Tem adotado uma postura pedagógica e orientadora, reconhecendo os desafios enfrentados pelos jurisdicionados na adaptação à nova lei. Entre as principais ações,

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 8 out. 2025.

⁶ FERRAREZI, Thiago Roberto A. M. Da fiscalização à estratégia: a evolução do TCU na dinâmica de planejamento e avaliação das políticas públicas no Brasil. *Migalhas*, São Paulo, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/405139/a-evolucao-do-tcu-na-dinamica-de-planejamento-e-avaliacao>. Acesso em: 8 out. 2025.

⁷ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Jurisprudência*. Brasília, DF, 2025.

destaca-se a capacitação técnica: a) realização de cursos, seminários e oficinas voltados para servidores públicos, realizados pela Escola de Contas⁹ do TCE/AC Conselheiro Alcides Dutra de Lima, abordando como elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA); b) atuação do agente de contratação; gestão e fiscalização contratual; uso de ferramentas digitais e plataformas eletrônicas, entre outros.

Essa transformação oferece a oportunidade de requalificar o serviço público, tornando-o mais responsivo às necessidades da sociedade e mais eficiente na gestão dos recursos públicos.

A incorporação dos entendimentos jurisprudenciais fortalece a atuação do controle externo, ao fomentar uma cultura organizacional orientada para o planejamento eficiente, a gestão por resultados e a conformidade legal. Além disso, a adoção das boas práticas recomendadas pelo TCU contribui para o aprimoramento da capacidade institucional do TCE/AC e para a elevação da qualidade do gasto público.

3.1 Planejamento e gestão por resultados

O TCU tem se consolidado como um agente estratégico na indução de boas práticas de governança pública, especialmente por meio de sua jurisprudência. Suas decisões não apenas corrigem irregularidades, mas também orientam os gestores públicos quanto à adoção de práticas que promovam eficiência, economicidade e resultados concretos nas contratações públicas.

3.2 Planejamento como pilar das contratações públicas

A jurisprudência do TCU reforça que o planejamento é etapa essencial e obrigatória das contratações públicas. O Acórdão nº 1.917/2024 – Plenário,¹⁰ por exemplo, reconhece que a amplitude e a profundidade das inovações trazidas pela lei demandam uma mudança de paradigma e de cultura organizacional na Administração Pública, razão pela qual

⁹ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Escola de contas*. Disponível em: <https://escon.tceac.tc.br/>. Acesso em: 9 out. 2025.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.917/2024*. Relatório de Acompanhamento (RACOM). Processo 027.907/2022-8. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 18 set. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1917%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 9 out. 2025.

se faz necessária a verificação e a mensuração de sua efetiva implementação. Nesse contexto, destaca-se a centralidade do planejamento como etapa essencial das contratações públicas, indispensável para assegurar eficiência, economicidade e integridade aos gastos públicos.

Entre os aspectos enfatizados, destacam-se: a) o estímulo ao planejamento das contratações, mediante a elaboração do plano de contratações anual (PCA), a partir dos documentos de formalização das demandas. Esse instrumento tem por finalidade racionalizar as aquisições, promover ganhos de escala, alinhar as contratações ao planejamento estratégico institucional e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias dos entes federativos; e b) a valorização da fase preparatória dos certames, com ênfase na elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), considerado fundamental para prevenir falhas históricas que se manifestam na fase externa das licitações e na execução contratual.

Assim, o acórdão reforça que o planejamento não é apenas uma exigência formal, mas sim um instrumento estruturante da boa governança nas contratações públicas, capaz de assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma estratégica, transparente e eficiente.

Outro exemplo é o Acórdão nº 1.563/2025 – Plenário,¹¹ no qual o TCU reafirmou a obrigatoriedade da elaboração e aprovação do projeto básico como etapa indispensável do planejamento das contratações públicas, em especial nas obras executadas sob o regime de contratação integrada.

A decisão destacou que o início da execução de obras sem a prévia aprovação do projeto básico completo configura infração à Lei nº 14.133/2021, uma vez que o projeto básico é elemento essencial para assegurar a viabilidade técnica, a precisão orçamentária e o adequado tratamento dos impactos ambientais do empreendimento.

Mesmo nos casos em que o projeto é elaborado pelo próprio contratado, o TCU ressaltou que a autoridade competente deve aprová-lo formalmente antes do início das obras, garantindo que a execução esteja amparada por um planejamento sólido e por parâmetros técnicos bem definidos. Dessa forma, o acórdão reforça que o projeto básico é parte

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.563/2025*. Relatório de Auditoria (RA). Processo 005.597/2022-6. Relator: Ministro Antônio Anastasia, 16 jul. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1563%2520ANO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 9 out. 2025.

integrante e obrigatória do planejamento da contratação, constituindo a base sobre a qual se estruturam a eficiência, a transparência e a regularidade das contratações públicas.

3.3 Gestão por resultados e avaliação de desempenho

A jurisprudência também tem promovido a cultura de gestão por resultados, recomendando que os contratos públicos estejam vinculados a metas e indicadores de desempenho, como condição para boa governança, avaliação de resultados e tomada de decisão. Há acórdãos/relatórios setoriais que condicionam a regularidade à definição e monitoramento de métricas. Podemos citar, como exemplo, o Acórdão nº 1.709/2025 – Plenário,¹² que teve como objetivo analisar a maturidade da formulação, da implementação e da avaliação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB).

3.4 Indução normativa e boas práticas

Além dos acórdãos, o TCU publica manuais e boletins que consolidam entendimentos jurisprudenciais e orientações técnicas. O Manual de Licitações e Contratos¹³ reúne decisões paradigmáticas e apresenta modelos de documentos, riscos associados às etapas do processo de contratação e diretrizes para o planejamento eficiente.

A Súmula nº 222 do TCU¹⁴ também é um marco importante, ao estabelecer que as decisões sobre normas gerais de licitação devem ser acatadas por administradores públicos de todos os entes federativos, quando estiverem gerindo recursos federais.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.709/2025*. Relatório de Auditoria (RA). Processo 025.939/2024-6. Relator: Ministro Augusto Nardes, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/TC%2520025.939%252F2024-6/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 9 out. 2025.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Decisão nº 759/1994*. Relator: Ministro Iram Saraiva, 13 dez. 1994. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/s%25C3%25BAmula%2520222%2520tcu/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%25Dtrue>. Acesso em: 10 out. 2025.

No âmbito estadual, a jurisprudência do TCU serve como um importante referencial para os Tribunais de Contas dos estados e municípios. Para o TCE/AC, a incorporação dos entendimentos do TCU pode fortalecer significativamente sua atuação pedagógica e fiscalizatória no controle externo. A adoção das boas práticas recomendadas pelo TCU, como a ênfase no planejamento e na gestão por resultados, pode aprimorar a capacidade institucional do TCE/AC de orientar seus jurisdicionados e de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos de forma mais eficiente e eficaz.

Ao alinhar suas práticas de fiscalização com as diretrizes do TCU, o TCE/AC pode contribuir para a construção de uma cultura organizacional voltada para o planejamento estratégico, a gestão orientada por resultados e a conformidade legal, promovendo, em última instância, uma melhoria na qualidade do gasto público em benefício da sociedade acreana.

4 Sistema Licon TCE/AC: inovação no controle preventivo do planejamento das contratações públicas conforme a Lei nº 14.133/2021

A presente seção tem por objetivo analisar os critérios e instrumentos disponibilizados pelo Sistema de Licitações e Contratos – Licon 2.0, por meio da Portaria Normativa nº 43,¹⁵ de 9.12.2024, desenvolvido pelo TCE/AC, destinado à fiscalização preventiva e concomitante do planejamento das contratações públicas. Busca-se avaliar em que medida o referido sistema contribui para a efetividade dos princípios da governança, transparência e eficiência, previstos na Lei nº 14.133/2021, ao oferecer mecanismos capazes de integrar, padronizar e qualificar as informações relativas às fases preparatória e executória das contratações. A análise considera o Licon 2.0 não apenas uma ferramenta tecnológica, mas um instrumento de governança pública, que reforça o papel do controle externo na indução de boas práticas administrativas e na prevenção de irregularidades. Dessa forma, esta seção pretende demonstrar como a inovação tecnológica implementada pelo TCE/AC

¹⁵ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Portaria Normativa nº 43 de 9 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a 2ª edição do Manual de Referência do Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre – Licon. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/290>. Acesso em: 19 out. 2025.

se alinha ao novo paradigma de contratações públicas orientadas a resultados, promovendo maior transparência, *accountability* e eficiência na gestão dos recursos públicos.

4.1 Evolução do Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre (Licon)

O Licon teve origem a partir da Resolução nº 97/2015, pela qual estabeleceu a obrigatoriedade de que todos os jurisdicionados cadastrassem as licitações, suas formas de dispensas e contratos. À época, o sistema representou um primeiro arcabouço com a finalidade de promover uma maior aproximação com os órgãos da Administração Pública.

Decorridos quase 10 (dez) anos, havia a necessidade de melhoria da ferramenta de acordo com a evolução tecnológica, alinhada com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Neste contexto, desenhado e elaborado o Novo Sistema Licon, este entrou em vigência a partir de janeiro de 2025, por meio da Resolução TCE/AC nº 129,¹⁶ de 5.12.2024, a qual estabelece aos jurisdicionados as diretrizes para o uso obrigatório do Sistema Licon versão 2.0, regulamentando o cadastro eletrônico de processos licitatórios, dispensas, inexigibilidades, adesões a atas de registro de preços, credenciamentos e contratos administrativos.

Lançado em 21.1.2025, o Licon 2.0 substitui o Licon 1.0 e apresenta uma interface mais moderna e intuitiva, ampliando a abrangência dos dados registrados, incluindo processos licitatórios, contratos administrativos, termos de referência, adesões à ata de registro de preços e credenciamentos.

A ferramenta trouxe, como novidade, o termo de referência eletrônico, cujos quantitativos de produtos e/ou serviços são alimentados a partir do uso obrigatório do Catálogo Nacional de Compras, Serviços e Obras do Governo Federal. Tal medida, além do atendimento do art. 19, inc. II da Lei nº 14.133/2021, visa fortalecer a padronização, a transparência e a eficiência no planejamento das contratações públicas.

¹⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 129 de 5 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o cadastro eletrônico dos processos licitatórios, dispensas, inexigibilidades, adesões à ata de registro de preços, credenciamentos e contratos, bem como do Termo de Referência Eletrônico no Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre – Licon 2.0 e dá outras providências. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/289>. Acesso em: 19 out. 2025.

A implementação do sistema motivou a realização, pelo TCE/AC, de várias capacitações aos jurisdicionados, visando à correta alimentação dos dados no sistema, além de a Resolução nº 129/2024 ter concedido, em seu art. 9º, um prazo de 120 dias para as adaptações práticas.

Com a nova versão da ferramenta, a fiscalização exercida pela área técnica passa a ser prévia, concomitante e posterior, em estrita conformidade com os princípios da nova regra aplicada às aquisições governamentais, apresentando-se como uma ferramenta estratégica de fiscalização preventiva e concomitante, com foco em todas as fases da contratação, incluindo desde o planejamento, alinhado às novas disposições da Lei nº 14.133/2021.

O sistema exige o envio tempestivo de documentos e informações, como editais, termos de referência, contratos e aditivos, em formatos digitais padronizados, preferencialmente em PDF pesquisável ou planilhas eletrônicas. O não cumprimento dos prazos e formatos estabelecidos pode acarretar sanções, incluindo multas previstas na legislação estadual.

Por fim, com a edição do Sistema Licon 2.0, o TCE/AC apresenta inovação em suas ferramentas de transparência e controle social, sem substituir os mecanismos de publicidade já exigidos pela legislação.

4.2 Contribuições do Licon 2.0 e da nova Lei de Licitações para a governança das aquisições públicas

O Sistema Licon 2.0, desenvolvido pelo TCE/AC, representa um avanço significativo na governança das aquisições públicas, especialmente após a implementação da Lei nº 14.133/2021. A seguir, são destacadas as principais contribuições do sistema para os gestores públicos, que tornam o controle exercido sobre seus atos mais efetivos:

1. *Fortalecimento do planejamento:* o Licon 2.0 exige o registro detalhado do termo de referência, justificativas técnicas, pesquisa de preços e gestão de riscos. Tal exigência promove mais eficiência e fundamenta o planejamento, mitigando contratações mal elaboradas e promovendo maior segurança jurídica nas aquisições públicas.
2. *Padronização dos processos:* a integração com o Catálogo Eletrônico de Padronização permite aos gestores públicos acesso a modelos de compras, serviços e obras, o que contribui para a uniformidade dos processos, reduz a subjetividade

nas decisões e favorece significativamente a fiscalização exercida pelo tribunal.

3. *Transparência e rastreabilidade*: o Sistema Licon exige o registro de todas as etapas do processo de contratação, com histórico de alterações e anexos de documentação. A rastreabilidade contribui com a governança das aquisições, fortalece a prestação de contas e aumenta o grau de confiança da sociedade nas ações da Administração Pública.
4. *Alertas preventivos*: a partir do Sistema Licon, utilizando os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, é possível a emissão de alertas aos jurisdicionados, caso identificadas inconsistências nos documentos, como ausência de justificativas ou falhas nas estimativas de preços. Esse implemento possibilita que os gestores corrijam os problemas antes da realização dos processos licitatórios, evitando retrabalho, irregularidades e/ou aplicação de sanções pela Corte de Contas.
5. *Integração com o controle interno*: o sistema possibilita que o controle interno acompanhe em tempo real os processos, promovendo uma governança colaborativa e fortalecendo a atuação preventiva e corretiva.
6. *Capacitação e suporte técnico*: por meio da Escola de Contas, os auditores de controle externo do TCE/AC oferecem treinamentos contínuos aos jurisdicionados sobre as exigências da nova legislação e o uso do sistema, proporcionando aos gestores maior segurança técnica e jurídica na condução dos processos.
7. *Eficiência na tomada de decisão*: com a acessibilidade e organização dos dados, os gestores podem tomar decisões mais rápidas, fundamentadas e assertivas, otimizando recursos públicos e garantindo maior efetividade nas contratações.

4.3 Contribuições do Sistema Licon e da nova Lei de Licitações para os profissionais de auditoria no TCE/AC

A auditoria das aquisições e serviços no Estado do Acre é função do auditor de controle externo, lotado na Sexta Coordenadoria Especializada de Controle Externo (6ª Coecex) do TCE/AC. Esse

profissional, no exercício de suas funções, tem no Licon 2.0 um ambiente estruturado para realizar fiscalizações mais eficientes. Utilizando os dados exigidos pelo sistema, é possível verificar o planejamento das contratações, analisar as estimativas de preços, acompanhar contratos e aditivos e identificar falhas por meio de alertas automáticos.

As novas funcionalidades do Licon oferecem inúmeras possibilidades de roteiros sistemáticos para a atuação fiscalizatória, bem como de *checklist* de verificação e recomendações técnicas.

Nesse entendimento, a atuação preventiva do TCE/AC, potencializada pelo Licon, resultou em significativa economia aos cofres públicos. No primeiro semestre de 2025, foram economizados mais de R\$5,5 milhões. Desde a atualização do sistema, o total economizado já ultrapassou a cifra de R\$482 milhões.¹⁷

Além disso, o Licon foi reconhecido nacionalmente como boa prática no ciclo do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD/TC/2024), sendo selecionado como recomendado para utilização pela Administração Pública, tendo sido apresentado no 3º Laboratório dos Tribunais de Contas, edição 2025.¹⁸

A atuação do auditor, com o Licon, recebe reforço para uma atuação mais estratégica e baseada em evidências, o que tem fortalecido o controle externo como pilar da integridade na Administração Pública.

4.4 Comparação entre o Sistema Licon e sistemas de fiscalização de outros Tribunais de Contas

Considerando o avanço nas ferramentas de fiscalização como fator essencial ao sistema de controle externo, apresenta-se uma análise comparativa entre o Licon 2.0, utilizado pelo TCE/AC, e os sistemas de fiscalização de licitações adotados por outros Tribunais de Contas no Brasil, como TCU, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

¹⁷ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Sistema do TCE-AC gera economia superior a R\$5,5 milhões em licitações no primeiro semestre de 2025*. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/sistema-do-tce-ac-gera-economia-superior-a-r-55-milhoes-em-licitacoes-no-primeiro-semester-de-2025/>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁸ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Portal de boas práticas dos tribunais de contas*. Disponível em: <https://www.labtcs.com.br/boa-pratica/tce-em-acao-analise-dos-editais-de-licitacao-como-instrumento-de-controle-previo-e-concomitante?returnTo=%2Fboas-praticas%3Fdomain%3D3%26court%3D-2%26orderBy%3Drecent>. Acesso em: 20 out. 2025.

(TCE/SP) e o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), conforme quadro a seguir.

Comparativo do Sistema Licon 2.0 (TCE/AC)
com TCU, TCE/SP e TCE/SC

Aspecto	Licon 2.0 (TCE/AC)	Outros Tribunais de Contas (TCU, TCE/SP, TCE/SC)
Base legal	Totalmente alinhado à Lei nº 14.133/2021	Também alinhado à nova lei, com adaptações locais
Fiscalização prévia e concomitante	Sim – análise técnica antes da publicação dos editais	Sim – TCU e outros TCEs atuam antes, durante e após a licitação
Sistema de registro	Registro obrigatório de termos de referência, contratos, dispensas e adesões	Varia conforme o Estado; alguns utilizam sistemas integrados ao PNCP
Alertas automáticos	Sim – identifica inconsistências e orienta correções antes da publicação	Alguns TCEs utilizam IA e <i>big data</i> para gerar alertas (ex.: TCE/SC com VigIA)
Capacitação de gestores	Programa contínuo de capacitação via Escola de Contas	TCs como TCU e TCE/SP também promovem capacitações regulares
Padronização de compras	Catálogo Eletrônico de Padronização de Compras, Serviços e Obras	TCU e outros TCEs recomendam boas práticas e modelos de documentos
Reconhecimento nacional	Destacado como boa prática no MMD/TC e LabTCs	TCE/SC e TCU também foram reconhecidos por uso de IA e auditorias em tempo real
Integração com controle interno	Estímulo à atuação conjunta com controle interno dos órgãos jurisdicionados	Promovem integração como estratégia de governança
Ferramentas tecnológicas	Sistema próprio com interface amigável e funcionalidades específicas	Uso de IA, painéis de risco, cruzamento de dados e integração com PNCP

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Considerando a capacidade de atuação preventiva, emissão de alertas e capacitação contínua, fica evidente que o Sistema Licon está entre os melhores sistemas do país, por possibilitar o controle externo, acesso aos documentos das contratações públicas, promovendo melhor fiscalização e atuação.

A comparação com ferramentas como VigIA¹⁹ e os painéis de risco do TCU evidencia que o Licon se consolida como instrumento estratégico de controle externo das contratações públicas e governança. Assim, o Sistema Licon caminha para, no futuro, se tornar uma ferramenta cada vez mais avançada, com a utilização de novas tecnologias visando a uma melhor automatização, a exemplo do auxílio da inteligência artificial.

5 Conclusão

A pesquisa propôs-se a investigar a superação da rigidez burocrática das contratações públicas no Brasil, historicamente marcada pelo formalismo da Lei nº 8.666/1993, que frequentemente gerava ineficiência e descolamento das necessidades públicas. Buscou-se demonstrar como a Lei nº 14.133/2021, ao promover uma abordagem orientada à eficiência e resultados, pode transformar esse cenário. Para tanto, a problemática central que guiou este trabalho foi: de que forma o planejamento, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, impulsiona a eficiência e representa um avanço significativo sobre o formalismo presente nas contratações públicas brasileiras?

A problemática central do artigo foi minuciosamente explorada nas seções seguintes. Inicialmente, o estudo dedicou-se ao arcabouço teórico e normativo da mudança de paradigma, estabelecendo uma clara diferenciação entre a rigidez processual da Lei nº 8.666/1993 e a abordagem inovadora da Lei nº 14.133/2021, que eleva o planejamento a pilar fundamental para a obtenção de eficiência, economicidade e governança. Em seguida, procedeu-se à análise detalhada dos princípios de eficiência, economicidade e governança, e como estes se interligam ao planejamento sob a égide da nova lei.

Explorou-se como a eficiência, antes restrita à celeridade procedimental, agora se vincula a resultados concretos; como a economicidade transcende a busca pelo menor preço para englobar uma visão de ciclo de vida e sustentabilidade; e como a governança, ausente na legislação anterior, emerge como pilar estruturante, conectando planejamento e resultados. Para ilustrar a aplicação prática desses conceitos,

¹⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Sistema de inteligência artificial para análise prévia de editais de licitação*. Florianópolis: TCE/SC, 2024. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-apresenta-o-sistema-vigia-para-representantes-do-sistema-de-contas-do-pais>. Acesso em: 22 out. 2025.

foi apresentada a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Acre: o planejamento das contratações antes da Lei nº 14.133/2021, demonstrando como, mesmo antes da nova lei, a instituição já buscava antecipar demandas e alinhar contratações a objetivos estratégicos, utilizando ferramentas internas que funcionavam como protótipos dos atuais estudos técnicos preliminares (ETP) e termos de referência (TR). Essa experiência prática comprovou os benefícios de um planejamento estruturado, como a redução de aditivos e litígios.

Seguindo no estudo, avaliou-se como a jurisprudência do TCU poderia agir como indutora da cultura de planejamento e da gestão por resultados. Analisou-se o papel dos órgãos de controle, especialmente o TCU e o TCE/AC, na indução dessa nova cultura. Verificou-se que a jurisprudência do TCU tem sido fundamental para enfatizar a importância do planejamento na fase preparatória, promovendo a gestão por resultados e a adoção de boas práticas, como o plano de contratações anual (PCA) e o estudo técnico preliminar (ETP).

Por fim, detalhamos a atuação do TCE/AC a partir da sua ferramenta tecnológica Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre – Licon, apresentando sua evolução, bem como suas contribuições, juntamente com a nova Lei de Licitações, para a governança das aquisições públicas.

As contribuições do Licon 2.0 e da nova Lei de Licitações para os profissionais de auditoria no TCE/AC reforçou como a ferramenta auxilia os auditores e promove uma gestão mais eficaz dos recursos públicos.

A atuação pedagógica e fiscalizatória do TCE/AC, por meio da Escola de Contas e do Sistema Licon 2.0, foi destacada como um exemplo concreto de como a inovação tecnológica pode transformar a fiscalização de repressiva para preventiva e orientadora, garantindo maior transparência e eficiência.

O estudo confirmou a hipótese central de que a Lei nº 14.133/2021, ao elevar o planejamento à condição de eixo estruturante, oferece o principal instrumento para catalisar a transição do formalismo para a eficiência nas contratações públicas brasileiras.

A pesquisa demonstrou que a nova lei permite à Administração alinhar as aquisições a objetivos estratégicos, mitigar falhas antes que comprometam a execução contratual e promover a entrega de valor à sociedade. A experiência do TCE/AC, em particular com a implementação do Sistema Licon 2.0, evidenciou um resultado concreto e mensurável: uma economia de mais de R\$482 milhões no primeiro

semestre de 2025. Isso comprova que a inovação tecnológica, aliada à atuação proativa dos órgãos de controle, pode transformar a cultura administrativa, superando o desafio da inércia e da deficiência técnica dos agentes públicos. O Licon 2.0, ao exigir um planejamento detalhado e estruturado digitalmente e ao fornecer alertas automáticos, não apenas força a adesão à nova cultura de resultados, mas também capacita os gestores, tornando-se um modelo de sucesso para a implementação da lei.

Contudo, para que a transição do formalismo à eficiência se consolide de maneira sistêmica e sustentável em todo o país, é imprescindível que se adotem medidas estruturantes baseadas nos achados desta pesquisa. Nesse sentido, o primeiro passo consiste na *institucionalização do planejamento como política de gestão*. Os órgãos e entidades públicas devem tratar o PCA e os demais instrumentos de planejamento não como simples formalidades burocráticas, mas como mecanismos efetivos de governança. Assim, tais instrumentos precisam ser integrados de forma orgânica ao planejamento estratégico e orçamentário das instituições, garantindo que as contratações públicas reflitam, de modo coerente e eficaz, as prioridades e necessidades coletivas.

Além disso, torna-se essencial o *investimento contínuo na capacitação técnica dos agentes públicos*. A superação das deficiências de conhecimento técnico que comprometem a elaboração de planejamentos robustos exige programas permanentes de formação e aperfeiçoamento. Esses programas devem ir além da mera compreensão normativa, contemplando temas como gestão de riscos, análise do ciclo de vida do objeto, definição de indicadores de desempenho e utilização de ferramentas tecnológicas aplicadas ao planejamento e ao monitoramento das contratações.

Outro aspecto fundamental refere-se ao *fortalecimento do controle preventivo e orientador*, tanto no âmbito interno quanto externo. É necessário que os órgãos de controle ampliem e repliquem modelos bem-sucedidos, como o Sistema Licon 2.0, priorizando auditorias voltadas à fase preparatória das licitações e à disseminação ativa de boas práticas administrativas. Desse modo, o controle passa a assumir um papel pedagógico e proativo, orientando os gestores preventivamente e evitando a reincidência de falhas. Para tanto, o desenvolvimento de mecanismos de alerta e acompanhamento torna-se indispensável, permitindo a correção tempestiva de inconformidades antes que estas evoluam para irregularidades mais graves.

Por fim, impõe-se a *reformulação dos programas educacionais* das Escolas de Governo e de Contas, que devem assumir o protagonismo

na formação de uma nova cultura administrativa. É necessário que seus currículos transcendam a leitura literal da legislação e priorizem o desenvolvimento de competências voltadas à gestão por resultados. Essa reorientação pedagógica deve enfatizar o papel estratégico do planejamento como instrumento de entrega de valor à sociedade, promovendo, assim, uma gestão pública mais eficiente, econômica e transparente.

É notório que a Lei nº 14.133/2021 oferece uma oportunidade ímpar para superar o formalismo nas contratações públicas, mas sua efetividade e o sucesso dessa transição dependem crucialmente de uma mudança de mentalidade e de uma atuação coordenada entre gestores e órgãos de controle. A solução não reside apenas em cumprir a lei, mas em planejar com propósito, contratar com inteligência e gerir com foco em resultados, transformando cada ato administrativo em uma ferramenta para o fortalecimento da boa governança e para a entrega de serviços públicos de maior qualidade à sociedade.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Escola de contas*. Disponível em: <https://escon.tceac.tc.br/>. Acesso em: 9 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Portaria Normativa nº 43 de 9 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a 2ª edição do Manual de Referência do Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre – Licon. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/290>. Acesso em: 19 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 129, de 5 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o cadastro eletrônico dos processos licitatórios, dispensas, inexigibilidades, adesões à ata de registro de preços, credenciamentos e contratos, bem como do Termo de Referência Eletrônico no Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Acre – Licon 2.0 e dá outras providências. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/289>. Acesso em: 19 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Sistema do TCE-AC gera economia superior a R\$5,5 milhões em licitações no primeiro semestre de 2025*. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/sistema-do-tce-ac-gera-economia-superior-a-r-55-milhoes-em-licitacoes-no-primeiro-semester-de-2025/>. Acesso em: 22 out. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Portal de boas práticas dos tribunais de contas*. Disponível em: <https://www.labtcs.com.br/boa-pratica/tce-em-acao-analise-dos-editais-de-licitacao-como-instrumento-de-controle-previo-e-concomitante?returnTo=%2Fboas-praticas%3Fdomain%3D3%26court%3D2%26orderBy%3Drecent>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203/201, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Jurisprudência*. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.563/2025*. Relatório de Auditoria (RA). Processo 005.597/2022-6. Relator: Ministro Antônio Anastasia, 16 jul. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1563%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.709/2025*. Relatório de Auditoria (RA). Processo 025.939/2024-6. Relator: Ministro Augusto Nardes, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/TC%2520025.939%252F2024-6%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.917/2024*. Relatório de Acompanhamento (RACOM). Processo 027.907/2022-8. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 18 set. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1917%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Decisão nº 759/1994*. Relator: Ministro Iram Saraiva, 13 dez. 1994. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/s%25C3%25BAmula%2520222%2520tcu/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 10 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvania Z. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERRAREZI, Thiago Roberto A. M. Da fiscalização à estratégia: a evolução do TCU na dinâmica de planejamento e avaliação das políticas públicas no Brasil. *Migalhas*, São Paulo, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/405139/a-evolucao-do-tcu-na-dinamica-de-planejamento-e-avaliacao>. Acesso em: 8 out. 2025.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MEIRELLES, Hely L.; BURLE FILHO, José Emmanuel; ALEIXO, Diógenes G. *Licitação e contrato administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

NIEBUHR, Joel de M. *Licitações e contratos: estudos sobre a nova Lei nº 14.133/2021*. Salvador: JusPodivm, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 8 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 8 out. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Sistema de inteligência artificial para análise prévia de editais de licitação*. Florianópolis: TCE/SC, 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-apresenta-o-sistema-vigia-para-representantes-do-sistema-de-contas-do-pais>. Acesso em: 22 out. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ARAÚJO, Ana Cristina Ferreira de; MUNIZ, Maria Valdiza Ferreira; SOUZA, Mônica Paz de. Do formalismo à eficiência: o planejamento como mudança de paradigma nas contratações públicas a partir da Lei nº 14.133/2021 à luz da gestão e do controle exercido pelo TCE/AC. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 241-263. ISBN 978-85-450-1074-6.

A SUSTENTABILIDADE SOB A ÓTICA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021)

SUSTAINABILITY IN THE CONTEXT OF THE NEW PUBLIC PROCUREMENT AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS LAW (LAW NO. 14,133/2021)

ANA CAROLINY SILVA AFONSO CABRAL
MARGARETE VANELLI GAVEA TAPEOCY

1 Introdução

A ciência jurídica e o direito administrativo contemporâneo têm sido desafiados a incorporar, em sua racionalidade, os valores da sustentabilidade, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Nesse cenário, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, introduzida no ordenamento jurídico em 1º.4.2021, pela Lei nº 14.133, não apenas reformula os procedimentos licitatórios, mas também inaugura um novo paradigma normativo, no qual a sustentabilidade se apresenta como princípio estruturante e critério objetivo de planejamento e contratação pública.

Dito isso, o presente artigo propõe uma análise jurídica sistemática da sustentabilidade na nova legislação licitatória, com ênfase em sua função normativa e operativa, especialmente à luz dos Tribunais de Contas estaduais, em particular o TCE/AC. Busca-se compreender em que medida os dispositivos legais contribuem para a efetivação do desenvolvimento sustentável como objetivo constitucional e instrumento de governança pública.

Diante do atual cenário mundial de finitude dos recursos, da Agenda 2030 – plano de ação voltado às pessoas, ao planeta e à prosperidade – e da necessidade de ampliar a consciência socioambiental nas instituições sobre os impactos de sua atuação, a Corte de Contas Federal realizou, em 2017, uma auditoria técnica com o objetivo de verificar o grau de implementação das ações de sustentabilidade e avaliar diversos órgãos e entidades da Administração Pública.²

O resultado desse diagnóstico inédito foi o Acórdão nº 1.056/2017 do Tribunal de Contas da União, o qual constatou: “Implementação insatisfatória das ações de sustentabilidade pela Administração Pública Federal, em razão de deficiências de planejamento, coordenação e aderência a requisitos de desenvolvimento sustentável”. Além disso, aferiu que menos de 1% das compras públicas são realizadas de forma sustentável.³ Entre as diversas formas de promover o desenvolvimento sustentável, destaca-se o papel do Estado como um dos maiores consumidores de bens, serviços e obras do mercado. Segundo levantamento feito pelo Banco Mundial e publicado no sítio do TCU, “[...] as compras governamentais correspondem a cerca de 9,4% do Produto Interno Bruto do país [...]”.⁴ Em razão da escala e do volume das compras públicas, a atuação estatal exerce efeito multiplicador sobre a economia e a sociedade, influenciando padrões produtivos, práticas empresariais e comportamentos de consumo.

Essa relevância é reconhecida pela Constituição Federal de 1988,⁵ que, em seu art. 174, *caput*, confere ao Estado a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, incumbindo-o de exercer, “na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento,

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º jul. 2025.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de Auditoria Operacional sobre Sustentabilidade na Administração Pública Federal (TC 015.971/2016-9)*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Compras públicas sustentáveis*. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html>. Acesso em: 18 out. 2025.

⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Ao assumir essa dupla função – de regulador e de consumidor estratégico –, o Estado se torna um indutor de transformações estruturais voltadas à sustentabilidade, utilizando seu poder de compra como instrumento de fomento à inovação, à responsabilidade socioambiental e à eficiência na gestão pública.

Por todo o exposto, observa-se que a adoção da sustentabilidade como princípio nas contratações públicas resulta de um processo gradual de amadurecimento, consolidado no tempo como política de Estado e de Governo. Para compreender essa trajetória, torna-se necessário examinar de que forma esse princípio foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro e progressivamente inserido nas normas que antecederam a atual Lei de Licitações e Contratos.

Nesse sentido, pretende-se abordar a evolução normativa das contratações públicas aliadas às leis ambientais vigentes, a sustentabilidade como princípio estruturante da Lei nº 14.133/2021, destacando os principais instrumentos concretos de sustentabilidade na nova lei, a exemplo do planejamento, dos critérios de julgamento, das cláusulas contratuais e da execução, para que a lei licitatória se torne muito mais do que ferramenta legislativa para aquisições públicas sustentáveis, mas, sobretudo, instrumento pedagógico na busca por uma sociedade sedenta de soluções sustentáveis voltadas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Considerando que a lei estabelece, em diversos dispositivos, a necessidade de considerar critérios sustentáveis na formulação de editais, na escolha de fornecedores e na execução dos contratos administrativos e que, apesar da previsão normativa, ainda persistem dúvidas quanto à efetividade da aplicação desses dispositivos e à real capacidade da nova legislação em promover transformações concretas nas práticas administrativas e no mercado fornecedor do Estado, mostra-se necessária maior reflexão sobre a normativa e seus reflexos.

Diante desse cenário, o problema orientador deste artigo consiste em investigar de que forma a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) contribui para a efetivação da sustentabilidade nas contratações públicas brasileiras.

A hipótese que norteia a pesquisa é a de que a Lei nº 14.133/2021, ao incorporar expressamente a sustentabilidade como princípio e critério de julgamento, oferece mecanismos normativos capazes de induzir

práticas sustentáveis nas contratações públicas, desde que haja vontade política, capacitação dos agentes públicos e estrutura institucional adequada para sua implementação efetiva.

O objetivo geral é analisar a incorporação da sustentabilidade como vetor estruturante da Lei nº 14.133/2021 e seu papel estratégico nas contratações públicas, bem como sua dimensão social, contribuindo para a sustentabilidade e, consequentemente, para a Agenda 2030.

Como objetivo específico, o trabalho busca identificar os instrumentos concretos previstos na lei para implementação da sustentabilidade – planejamento, critérios de julgamento, cláusulas contratuais, preferências sustentáveis e, especificamente, a responsabilidade social envolvida –, além de avaliar os desafios e perspectivas da efetividade desses instrumentos na prática administrativa.

No tocante ao aspecto metodológico, será adotada a pesquisa de natureza qualitativa, que, de acordo com a definição de Minayo,⁶ é a metodologia de pesquisa que se aprofunda na compreensão do universo de significados, motivos, valores e crenças dos indivíduos, focando nos aspectos subjetivos e relacionais da realidade social que não podem ser facilmente quantificados. Assim, a pesquisa é baseada em revisão bibliográfica e documental, considerando a Constituição, leis, decretos, jurisprudência, relatórios do TCU e literatura especializada sobre o tema.

A contribuição da pesquisa é teórica, posto que aprofunda o debate jurídico. Também pode ter impacto prático, considerando a entrada em vigor recente da Lei nº 14.133/2021, uma vez que fornece subsídios aos gestores públicos e órgãos de controle para transformar a legislação em práticas administrativas sustentáveis, além do viés social, na medida em que fortalece esse paradigma.

Feitas essas considerações, o estudo está estruturado em seções que se complementam de forma lógica e progressiva. Na primeira seção, apresenta-se a evolução histórica e normativa das licitações públicas no Brasil, destacando a incorporação gradual da sustentabilidade como diretriz. Em seguida, discute-se o conceito de sustentabilidade e sua fundamentação constitucional, bem como os compromissos internacionais assumidos pelo país, com especial ênfase na Agenda 2030 da ONU.

⁶ MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Na terceira seção, examinam-se os principais dispositivos da Lei nº 14.133/2021 que tratam da sustentabilidade, abordando o planejamento, os critérios de julgamento e as cláusulas contratuais que visam a práticas socioambientais responsáveis. Posteriormente, são analisados os desafios e perspectivas para a efetiva implementação da sustentabilidade nas contratações públicas, considerando aspectos práticos, institucionais e culturais.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, que sintetizam as principais contribuições do estudo e sugerem caminhos para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à gestão sustentável.

2 A evolução normativa das contratações públicas no Brasil

Por mais de vinte anos, o regime licitatório brasileiro foi regido pela Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu diretrizes procedimentais voltadas à legalidade, isonomia e eficiência. Nessa legislação, contudo, os critérios de sustentabilidade apareciam de maneira vaga e imprecisa.

Apesar disso, a Constituição Federal de 1988 já trazia, em seu texto, dispositivos enfáticos sobre o tema. Entre eles, destacam-se a defesa do meio ambiente e o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços (art. 170, VI). Soma-se a isso o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

Além da Carta Magna, a legislação infraconstitucional anterior já tratava da temática ambiental: a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Essa lei representou um marco regulatório importante, pois consolidou instrumentos de gestão ambiental no Brasil em um contexto no qual as mudanças climáticas e seus efeitos sobre a sociedade global já estavam sendo discutidos desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972. A partir desse marco inicial, tornou-se evidente a necessidade de que as normas infraconstitucionais dialogassem não apenas com a proteção ambiental em sentido amplo, mas também com setores específicos da Administração, entre eles as contratações públicas.

Segundo Justen Filho,⁷ a sustentabilidade nas contratações públicas não é um valor periférico, mas um vetor interpretativo que incide sobre toda a atividade administrativa. Essa percepção reforça que a ausência de um tratamento normativo consistente reduziu, durante anos, a licitação a um instrumento essencialmente formal, pouco conectado ao potencial estratégico das contratações públicas como política ambiental.

Com vistas a demonstrar a necessidade de harmonizar os procedimentos licitatórios às diretrizes nacionais e internacionais de sustentabilidade, elencam-se, a seguir, normas e instrumentos jurídicos de referência, cuja aplicação ainda se mostra restrita ou insuficiente na realidade das contratações públicas brasileiras.

Quadro I – Normas ambientais federais

Lei nº 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 9.660/1998	Dispõe sobre a substituição gradual da frota oficial de veículos e dá outras providências.
Decreto nº 2.783/1998	Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.
Lei nº 12.187/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.
Lei nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
Decreto nº 7.746/2012	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017).

Fonte: Elaboração própria (2025).

⁷ JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

Esse conjunto normativo, embora consolidado e pertinente, ainda é pouco conhecido ou compreendido por parte dos gestores públicos. Tal desconhecimento compromete sua plena efetividade e gera lacunas na aplicação desses instrumentos. Na prática, tais deficiências dificultam a inserção dos princípios da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental no âmbito da Administração Pública e enfraquecem a capacidade estatal de utilizar as compras governamentais como meio indutor de políticas sustentáveis.

Nesse contexto, desde a edição da Lei nº 8.666/1993 até a promulgação da Lei nº 14.133/2021, diversos estudos sobre a questão climática, bem como normativos nacionais e internacionais, evidenciaram a necessidade de consolidação e sistematização dessas transformações normativas. O objetivo era reposicionar o Estado como agente indutor das melhores práticas ambientais, uma vez que a legislação anterior apresentava limitações quanto à incorporação explícita de critérios socioambientais nos processos de contratação pública. Tais restrições reduziam o alcance da atuação estatal no fomento de políticas sustentáveis por meio das compras governamentais.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa, portanto, uma resposta normativa a esse desafio. O novo marco legal buscou compatibilizar a atividade contratual do Estado com princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a proteção ao meio ambiente (art. 225) e a função socioambiental da Administração Pública (art. 37, *caput*).

Assim, ao reconhecer expressamente a licitação como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a nova lei supera o enfoque meramente procedimental e formalista que caracterizava o regime anterior. Esse avanço consolida a sustentabilidade não apenas como diretriz, mas como princípio estruturante da gestão pública contratual, reafirmando o papel do Estado como promotor de desenvolvimento econômico, social e ambiental equilibrado.

3 A sustentabilidade como princípio estruturante da Lei nº 14.133/2021

A consagração da sustentabilidade como princípio norteador e critério operacional nas contratações públicas na Lei nº 14.133/2021 (art. 5º, XII) representa uma mudança normativa de grande relevância diante da crise ecológica global e da necessidade de redefinição do

papel do Estado. Mais do que uma diretriz programática, trata-se de uma transformação paradigmática que impõe à Administração Pública o dever de contratar visando resultados socialmente justos, ambientalmente responsáveis e economicamente viáveis.

Esse princípio deve ser interpretado em articulação com os fundamentos da ordem econômica (art. 170, VI, CF/88), com os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88) e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que “[...] são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”,⁸ diretamente relacionados à temática, destacam-se:

- ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável);
- ODS 3 (Saúde e Bem-Estar);
- ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis);
- ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis);
- ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima);
- ODS 14 (Vida na Água);
- ODS 15 (Vida Terrestre);
- ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

A doutrina contemporânea reconhece que a constitucionalização da sustentabilidade impõe limites à discricionariedade administrativa, exigindo que os atos decisórios na seara das contratações públicas sejam juridicamente fundamentados na proteção dos bens comuns, na equidade intergeracional e na valorização da vida em todas as suas dimensões. Milaré⁹ destaca que as compras públicas sustentáveis funcionam como mecanismo de fomento à tutela ambiental e concretização do princípio da prevenção, conferindo efetividade prática à proteção ambiental dentro da gestão pública.

Dessa forma, a nova lei transcende o enfoque meramente procedimental e introduz a sustentabilidade como vetor estruturante, orientando tanto a legalidade procedimental quanto a legitimidade material

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 17 jul. 2025.

⁹ MILARÉ, Édís. *Lei Florestal*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/lei-florestal-ed-2022/1858021913>. Acesso em: 18 ago. 2025.

das escolhas administrativas por parte de todos os atores envolvidos na formulação e execução das políticas públicas.

Nesse ponto, observa-se que a Lei nº 14.133/2021 não se limita a reconhecer a sustentabilidade como princípio norteador, mas busca concretizá-la por meio de instrumentos específicos que conferem efetividade prática a esse comando normativo e sedimentam a prática das compras verdes (adoção de critérios ambientais nos processos de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública). É justamente a análise desses instrumentos que se apresenta a seguir, iniciando-se pelo planejamento das contratações – etapa fundamental para a integração de critérios sociais, ambientais e econômicos às decisões públicas.

4 Instrumentos concretos de sustentabilidade na nova lei

A Lei nº 14.133/2021 não apenas menciona a sustentabilidade como um princípio norteador das contratações públicas, mas também apresenta instrumentos concretos para sua efetiva implementação. Entre eles, destaca-se a possibilidade de adoção de critérios de julgamento baseados no maior retorno econômico e na técnica e preço, permitindo a valorização de propostas que apresentem soluções inovadoras, com menor impacto ambiental ou maior benefício social. A lei também prevê expressamente a possibilidade de exigir, nos editais, práticas sustentáveis por parte dos licitantes, como o uso de materiais recicláveis, a redução de emissão de poluentes ou a destinação adequada de resíduos.

Além disso, o planejamento da contratação, etapa reforçada pela nova legislação, passa a demandar estudos preliminares que considerem o ciclo de vida do objeto, incluindo aspectos ambientais e sociais. Para subsidiar essa aplicação, será utilizado o Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos, publicado pelo Conselho da Justiça Federal (2023), que fornece orientações práticas sobre critérios de sustentabilidade, avaliação de impactos socioambientais e gestão de riscos durante todas as fases do processo licitatório. O manual pode ser aplicado para:

- definir exigências sustentáveis nos editais e termos de referência;
- orientar a análise do ciclo de vida do objeto e a avaliação de alternativas de menor impacto ambiental;

- subsidiar a elaboração da matriz de riscos socioambientais, considerando poluição, desperdício de recursos, irregularidades trabalhistas e eficiência energética;
- estabelecer diretrizes de capacitação e sensibilização dos agentes públicos envolvidos nas contratações.

Tais disposições, quando devidamente aplicadas, representam um avanço significativo em relação ao regime anterior, conferindo às administrações públicas ferramentas jurídicas e práticas para alinhar as compras e contratações estatais aos objetivos do desenvolvimento sustentável, promovendo eficiência econômica, responsabilidade social e proteção ambiental.

4.1 Planejamento com foco em desenvolvimento sustentável

Nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o planejamento das contratações deve contemplar, de forma expressa, critérios voltados à promoção do desenvolvimento sustentável. Essa diretriz implica a obrigatoriedade de realização de estudos preparatórios prévios que considerem aspectos ambientais, sociais e econômicos, bem como a estimativa dos impactos decorrentes da execução contratual.

De modo objetivo, essa etapa deve avaliar questões essenciais, como: a contratação é efetivamente necessária? Em caso afirmativo, é possível o reaproveitamento de materiais? Há disponibilidade do mesmo item em outro órgão em processo de desfazimento? O material é de fácil descarte e está em conformidade com as normas legais vigentes?

Outro ponto relevante refere-se à verificação de padronização e compatibilidade: o item pretendido está adequado aos padrões já adotados pelo órgão? Caso contrário, o custo de adaptação foi devidamente dimensionado? Além disso, o material possui selos de qualidade emitidos por órgãos reguladores oficiais? Existem diretrizes específicas no Guia Nacional de Compras Sustentáveis que disciplinem a aquisição?

Em síntese, é no processo de planejamento – que compreende o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Mapa de Riscos (MR) e, por fim, a elaboração do Termo de Referência, Projeto Básico ou Executivo – que o gestor público define as especificações dos produtos e serviços a serem contratados. É também nessa fase que se estabelecem as exigências a serem observadas pelos licitantes, de modo a assegurar a satisfação do interesse público,

especialmente quanto aos critérios de sustentabilidade. Para orientar a aplicação prática desses parâmetros nos instrumentos licitatórios, diversos manuais foram publicados com o objetivo de apoiar os agentes de contratação, entre os quais se destaca o Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos.¹⁰

Conforme o referido documento, o planejamento deve ser compreendido como um instrumento de governança pública sustentável, devendo abranger não apenas os aspectos econômicos, mas também os impactos ambientais e sociais decorrentes das aquisições e contratações. O texto enfatiza que essa fase deve incluir a Análise do Ciclo de Vida do Produto (ACV), considerando desde a extração de matérias-primas até o descarte final, de modo a possibilitar a identificação de alternativas de menor impacto ambiental e maior eficiência de custos.

O manual também orienta que o Mapa de Riscos contemple a análise de riscos socioambientais, de forma que a gestão contratual leve em conta fatores como poluição, desperdício de recursos, irregularidades trabalhistas e ineficiência energética. Esses riscos devem ser tratados como elementos integrantes da matriz de riscos, em observância ao art. 22, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a necessidade de identificação e mitigação de riscos em todas as fases do processo de contratação.

Outro aspecto relevante destacado pelo CJF é o incentivo às contratações compartilhadas sustentáveis, com vistas à racionalização de custos e à ampliação do impacto positivo das políticas ambientais e sociais entre diferentes órgãos públicos. Essa prática estimula a economia de escala e promove a uniformização de critérios técnicos de sustentabilidade.

Ademais, o documento recomenda que essa etapa inclua ações de capacitação e sensibilização dos agentes públicos envolvidos no processo licitatório. Tais ações são indispensáveis à consolidação de uma cultura organizacional orientada pela sustentabilidade, assegurando que as decisões administrativas estejam alinhadas a princípios de responsabilidade socioambiental e de governança ética.

As orientações do CJF reforçam, ainda, que o planejamento deve observar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da

¹⁰ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Manual de sustentabilidade nas compras e contratos do CJF*. Disponível em: https://arquivos.trf5.jus.br/TRF5/TRF_Sustentavel/2023/01/01/20230101_8B4221_Manual_de_sustentabilidade_nas_compras_e_contratos_do_CJF_Conselho_da_Justica_Federal_2023.PDF. Acesso em: 19 ago. 2025.

Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis) e o ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima). A incorporação desses parâmetros internacionais confere legitimidade e coerência às práticas administrativas, evidenciando o compromisso do Estado com a agenda ambiental global.

Segundo Villac *et al.*,¹¹ a licitação deve ser compreendida, no âmbito da Administração Pública, como instrumento jurídico destinado à efetivação do desenvolvimento sustentável:

[...] a concepção da licitação como instrumento jurídico para a promoção do desenvolvimento sustentável será mais facilmente reconhecida e adotada pelos servidores públicos que atuam nos setores de licitação, se os órgãos públicos implementarem medidas de sustentabilidade não apenas nas contratações, mas também na gestão ambiental da unidade como um todo, mediante ações de educação e conscientização ambiental de seus servidores

Essa perspectiva tem sido incorporada por diversos países, como a Alemanha, que desde 1986 adota políticas normativas voltadas às contratações sustentáveis, e o Canadá, que instituiu órgão específico para as denominadas “compras verdes”. Experiências semelhantes estão consolidadas na União Europeia, na China e no Japão, refletindo um movimento global de transição para uma mentalidade institucional orientada à preservação das gerações presentes e futuras.

Assim, compreender o planejamento como a primeira e indispensável etapa para a efetivação da sustentabilidade nas contratações públicas é fundamental para garantir coerência e efetividade à política de compras responsáveis. A partir dessa etapa, estabelece-se a base para a análise dos demais instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021 – especialmente os critérios de julgamento –, cuja aplicação adequada constitui elemento essencial à consolidação da sustentabilidade como vetor estruturante do processo licitatório.

¹¹ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU); Controladoria-Geral da União (CGU). *Cartilha: como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/cartasecartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

4.2 Critérios de julgamento com base em sustentabilidade

A Lei nº 14.133/2021 inaugura uma nova perspectiva nas contratações públicas ao permitir que a sustentabilidade seja considerada critério de julgamento das propostas licitatórias, aproximando o Brasil de práticas internacionais mais alinhadas aos princípios do desenvolvimento sustentável. Entre os critérios elencados pela nova lei, destacam-se aqueles que permitem avaliar não apenas o menor preço, mas também o maior retorno econômico e a técnica e preço, abrindo espaço para que aspectos ambientais e sociais influenciem diretamente a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Em especial, o inc. III do art. 34 da Lei nº 14.133/2021 menciona o “maior retorno econômico” como critério de julgamento, permitindo a seleção de propostas que, embora possam apresentar maior custo inicial, demonstrem economia ao longo do ciclo de vida do objeto contratado – o que inclui fatores como eficiência energética, durabilidade, facilidade de manutenção e menor geração de resíduos. Esse tipo de abordagem é particularmente relevante em contratações de obras e serviços de engenharia, fornecimento de equipamentos e soluções tecnológicas, nas quais os impactos ambientais e os custos operacionais de longo prazo devem ser considerados.

Além disso, outra ferramenta fundamental para mensurar o impacto ambiental e econômico das contratações públicas é o Custeio do Ciclo de Vida, pois permite identificar o custo real do bem ou serviço, considerando não apenas a aquisição, mas também o uso, a manutenção e o descarte. Essa premissa enfatiza a responsabilidade compartilhada entre fornecedores, consumidores e Administração Pública, de modo que os critérios de julgamento reflitam essa corresponsabilidade, conforme previsto nos arts. 30 e 36 da Lei nº 12.305/2010 (norma que trata dos resíduos sólidos).

O art. 11, inc. IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente que a licitação deve promover o desenvolvimento nacional sustentável, o que autoriza e até incentiva a adoção de critérios socioambientais nos processos licitatórios, inclusive como requisitos de habilitação técnica ou condições de execução contratual. Na prática, isso pode significar a exigência de que os fornecedores adotem políticas de responsabilidade ambiental, certificações de sustentabilidade, práticas de logística reversa, comprovação de destinação adequada de resíduos, uso de insumos

sustentáveis ou promoção da inclusão social por meio da contratação de mão de obra local ou de grupos vulneráveis.

A previsão legal de parâmetros sustentáveis no julgamento das propostas constitui um importante avanço normativo. Entretanto, sua efetividade depende de fatores estruturais, como a capacitação dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos artefatos que irão subsidiar a contratação, a existência de metodologias claras e padronizadas para mensuração de impactos e a disposição da Administração em superar a lógica reducionista do “menor preço”. A correta aplicação desses critérios exige uma análise mais qualificada das propostas, o que impõe à Administração Pública o dever de estruturar seus processos internos para lidar com maior complexidade técnica, evitando que a sustentabilidade seja reduzida a mero discurso formal, sem reflexos concretos na contratação.

O art. 34 da nova lei autoriza, no julgamento das propostas, a consideração de critérios que envolvam o maior retorno econômico e o maior benefício ambiental. Dessa forma, permite-se que bens ou serviços ambientalmente responsáveis, ainda que com custo superior, possam ser favorecidos quando demonstrarem eficiência em longo prazo.

Portanto, a utilização de critérios de julgamento baseados em sustentabilidade, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, representa uma oportunidade estratégica para induzir mudanças positivas tanto na cultura administrativa quanto no mercado fornecedor, promovendo contratações públicas mais conscientes, eficientes e alinhadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável, em consonância com as recomendações do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.622/2015.

4.3 Cláusulas contratuais com metas sustentáveis

O inc. IV do art. 11 e o art. 25 da Lei nº 14.133/2021 conferem à Administração Pública a possibilidade de inserir, nos contratos administrativos, cláusulas que estabeleçam obrigações de desempenho socioambiental, contemplando metas específicas relacionadas à redução de impactos ambientais, à reciclagem de resíduos e ao uso de tecnologias limpas. Tais dispositivos, além de incentivarem práticas inovadoras, reafirmam o papel do Estado como agente indutor de condutas empresariais socialmente responsáveis.

Para assegurar o cumprimento dessas obrigações, o art. 117 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o gestor e o fiscal do contrato deverão acompanhar e fiscalizar a execução contratual, verificando o cumprimento das condições pactuadas, anotando todas as ocorrências relacionadas à execução e determinando o que for necessário à regularização de falhas ou defeitos observados. O dispositivo ainda prevê que tais agentes devem comunicar à autoridade competente quaisquer irregularidades que demandem providências corretivas. Assim, a norma reforça a importância da atuação preventiva e diligente desses servidores, consolidando a sustentabilidade como elemento integrante do dever de gestão e de fiscalização contratual.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que os agentes de contratação, ao elaborarem o edital e seus anexos, estabeleçam parâmetros claros, objetivos e verificáveis, aptos a viabilizar o monitoramento efetivo da execução. Ressalte-se que tais instrumentos configuram normas vinculantes entre a Administração Pública e os contratados, sendo, portanto, fundamentais para a garantia da segurança jurídica e da efetividade das políticas públicas de sustentabilidade.

Na fase de planejamento, cabe ao responsável pela elaboração dos artefatos licitatórios buscar respaldo não apenas em dispositivos legais e infralegais, mas também em diretrizes consolidadas no mercado, de modo a alinhar a contratação às melhores práticas. Nesse sentido, destaca-se a relevância do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, publicado pelo Ministério da Economia e disponível no Portal de Compras Públicas do Governo Federal, que constitui referência abrangente para todos os entes e poderes da Federação e, como já citado na Seção 4.1, o Manual de Sustentabilidade do Conselho da Justiça Federal (2023), permitindo sua adaptação às peculiaridades institucionais e locais.

Além desses guias, os gestores e os agentes de contratação podem se valer de outros documentos relevantes validados e publicados por órgãos públicos, como:

- Manual: Implementando Licitações Sustentáveis na Administração Pública Federal da Consultoria-Geral da União;¹²

¹² BRASIL. Consultoria-Geral da União. *Manual: implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/>

- Cartilha: Como Inserir Critérios de Sustentabilidade nas Contratações Públicas¹³ da Advocacia-Geral da União (AGU) e Controladoria-Geral da União (CGU);
- Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho;¹⁴
- Manual Procura+: Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis e Guia de Compras Públicas Sustentáveis da Associação mundial de governos locais e subnacionais dedicados ao desenvolvimento sustentável – ICLEI;¹⁵
- Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União;¹⁶
- Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos – MGI.¹⁷

A partir dessas diretrizes, os agentes públicos podem identificar normas gerais e específicas aplicáveis a distintos materiais e serviços, promovendo a incorporação efetiva de critérios sustentáveis no processo de contratação. Diante disso, impõe-se a necessidade de que as cláusulas contratuais sejam redigidas de forma precisa e inequívoca, assegurando ao gestor e ao fiscal do contrato as condições necessárias para o exercício de suas atribuições com segurança jurídica.

Tal prática deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da

cgu/arquivos/ManualImplementandoLicitacoesSustentaveisnaAdministracaoPublicaFederal.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹³ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU); Controladoria-Geral da União (CGU). *Cartilha: como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/cartascartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹⁴ BRASIL. Justiça do Trabalho. *Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho*. Disponível em: <https://trt15.jus.br/transparencia/contas-publicas/guia-de-contratacoes-sustentaveis>. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹⁵ ICLEI – GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE. *Manual Procura+*: guia para implementação de compras públicas sustentáveis e guia de compras públicas sustentáveis. Disponível em: https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2018/10/Manual_Procura_BR_final.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹⁶ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Guia Nacional de Licitações Sustentáveis*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

ampla concorrência, aliada ao fomento da economia regional, de modo a garantir a plena efetividade dos objetivos socioambientais que a nova Lei de Licitações busca promover. Nessa perspectiva, a atuação do fiscal do contrato revela-se essencial para o acompanhamento da execução sob três dimensões interdependentes:

- ambiental: verificar a destinação adequada de resíduos, o uso de materiais recicláveis ou certificados, a redução da emissão de carbono e a adoção de medidas de economia de energia e água;
- social: observar o cumprimento de cotas legais de aprendizes e pessoas com deficiência, o respeito às normas trabalhistas, o combate ao trabalho infantil e ao trabalho análogo ao escravo, bem como a promoção de inclusão, como a contratação de mulheres vítimas de violência;
- econômica: priorizar fornecedores locais ou regionais, adotar práticas de logística reversa e incorporar soluções inovadoras sustentáveis.

Em suma, os atores envolvidos nas contratações públicas contam hoje com um vasto arcabouço legal, práticas de *benchmarking* (sistema contínuo de comparação de modelos bem-sucedidos) e instrumentos técnicos que permitem aprimorar processos internos, assegurando a correta implementação dos critérios de sustentabilidade. Além disso, esses responsáveis também podem contar com ferramentas de inteligência artificial, como assistentes automatizados de analistas e elaboradores de editais e seus anexos, a exemplo do MinutaIA, que, com base em normas legais e orientações técnicas disponíveis, auxiliam na elaboração de textos padronizados e parametrizados, aumentando a rastreabilidade e a eficiência das contratações.

Dessa forma, ao estabelecer critérios e parâmetros que possibilitam a verificação da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, a Administração Pública não apenas assegura maior eficiência e responsabilidade na execução dos contratos, mas também consolida a adoção de práticas que fortalecem a governança pública e a efetividade das políticas socioambientais, em consonância com a meta 12.7 da Agenda

2030 da ONU – “Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”.¹⁸

Trata-se de uma evolução normativa e gerencial que, ao privilegiar a sustentabilidade, amplia o alcance da função indutora do Estado e reafirma seu papel como promotor de desenvolvimento responsável e inclusivo – papel que se torna ainda mais relevante no contexto da Região Norte do país, onde se localiza a maior floresta tropical do mundo, patrimônio ambiental de valor inestimável.

5 Desafios e perspectivas para a efetividade do princípio da sustentabilidade

Apesar do avanço normativo, a consolidação da sustentabilidade nas contratações públicas brasileiras enfrenta desafios estruturais e culturais significativos. A falta de capacitação técnica dos gestores públicos e a resistência institucional às inovações jurídicas figuram entre os principais entraves à efetivação dessa agenda.

Além disso, a ausência de critérios técnicos padronizados para avaliação de aspectos socioambientais nas propostas licitatórias gera insegurança jurídica e dificulta a fiscalização quanto à mensuração dos resultados obtidos. Para que a diretriz normativa se converta em prática administrativa efetiva, é necessário desenvolver mecanismos de governança pública baseados em planejamento estratégico, transparência e controle social.

A jurisprudência e a atuação dos Tribunais de Contas poderão exercer papel relevante na consolidação de uma hermenêutica que reconheça a centralidade da sustentabilidade como valor jurídico fundamental nas contratações públicas. Como pontuado pelo TCU no Acórdão nº 2.307/2023 – Plenário, “as compras públicas sustentáveis são instrumentos relevantes para a indução de políticas públicas ambientais, sendo papel da Administração não apenas respeitar o meio ambiente, mas promovê-lo ativamente por meio de suas contratações”.

Em vista do exposto, mostra-se adequada a visão trazida por Villac,¹⁹ ainda no panorama normativo anterior, no sentido de que “os

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivo 12.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>. Acesso em: 11 out. 2025.

¹⁹ VILLAC, T. *Licitações sustentáveis no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 51-52

desafios para as contratações públicas sustentáveis, saindo-se da seara acadêmica para o mundo da efetivação, não são poucos”. No entanto, isso não pode representar uma barreira à implementação do valor da sustentabilidade, podendo os desafios ser enfrentados com o desenvolvimento de uma nova hermenêutica jurídica para as problemáticas socioambientais e de uma propedêutica que conduza a uma gestão pública mais integrativa, sistêmica e colaborativa.

Compete, neste ponto, promover o entrelaçamento entre teoria e prática nas licitações com enfoque sustentável, tornando efetiva a contribuição que o conhecimento gestado na academia pode – e deve – oferecer à implementação concreta dessa diretriz na gestão pública.

Outro aspecto relevante diz respeito à necessidade de institucionalização de uma cultura organizacional comprometida com a proteção ambiental e a justiça social dentro dos órgãos públicos. A efetividade do princípio exige não apenas normas e manuais, mas também mecanismos internos de governança, capacitação permanente e avaliação de resultados, com indicadores que mensurem os impactos ambientais, sociais e econômicos das contratações. Nesse ponto, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e os Planos de Logística Sustentável (PLS) podem servir como instrumentos complementares para estruturar práticas permanentes – e não apenas pontuais – de gestão pública responsável.

A experiência dos Tribunais de Contas tem se mostrado decisiva nesse processo de consolidação. Além do papel fiscalizador, tais cortes vêm atuando de forma pedagógica e indutora, orientando os gestores públicos quanto à adoção de critérios socioambientais nos processos licitatórios e de contratação. O Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), por exemplo, tem avançado na implementação de diretrizes internas de sustentabilidade, tanto em suas próprias aquisições quanto na promoção de ações formativas voltadas aos jurisdicionados, a exemplo de cursos, oficinas e auditorias temáticas direcionadas à Agenda 2030 e à execução de contratos com enfoque socioambiental, realizados tanto *in loco* quanto por meio de sua Escola de Contas.

Adicionalmente, o TCE/AC disponibiliza, em sua página institucional, o Painel de Indicadores Ambientais do Estado do Acre, ferramenta pública e interativa que reúne dados sobre uso da terra, clima, biodiversidade, recursos hídricos, gestão ambiental e saneamento básico. O painel permite o monitoramento contínuo das políticas públicas ambientais e dos indicadores de sustentabilidade, configurando-se como instrumento

de transparência, controle social e apoio técnico à tomada de decisão. Essa atuação prática e pedagógica reforça a posição do Tribunal como agente indutor de governança pública orientada ao desenvolvimento sustentável e consolida seu papel de liderança regional na promoção dos princípios socioambientais previstos na Lei nº 14.133/2021.

Da mesma forma, é essencial o fortalecimento da cooperação interinstitucional entre órgãos de controle, universidades e entidades da sociedade civil, de modo a transformar o conhecimento acadêmico e técnico em instrumentos efetivos de mudança administrativa. A construção de uma Administração Pública comprometida com a responsabilidade socioambiental requer engajamento coletivo, em que tribunais de contas, escolas de governo e instituições de ensino atuem de forma integrada para disseminar essa cultura e consolidar um novo paradigma de gestão pública voltado ao desenvolvimento sustentável.

6 Considerações finais

A trajetória normativa que culminou na promulgação da Lei nº 14.133/2021 reflete um importante processo de amadurecimento jurídico e institucional, no qual o Estado brasileiro reconheceu progressivamente a centralidade da sustentabilidade como vetor estruturante das políticas públicas. Normas infraconstitucionais anteriores – como a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, bem como iniciativas administrativas como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e os Planos de Logística Sustentável (PLS) – constituem os alicerces para essa transformação normativa.

Ao consagrar expressamente a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das contratações públicas (art. 11) e ao reconhecer a sustentabilidade como princípio jurídico vinculante (art. 5º, XII), a Lei nº 14.133/2021 rompe com a tradicional lógica formalista do regime anterior e redefine o papel do Estado, atribuindo-lhe função indutora de condutas empresariais responsáveis e de padrões sustentáveis de consumo e produção.

O novo marco legal prevê, ainda, instrumentos concretos para a implementação desses objetivos: planejamento prévio que contemple a avaliação de impactos ambientais e sociais; critérios de julgamento baseados em maior retorno econômico ao longo do ciclo de vida; inclusão de cláusulas contratuais com metas de desempenho ambiental; e preferência

por bens e serviços com atributos sustentáveis certificados. Tais mecanismos dialogam diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), além de fortalecerem a coerência entre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e a atuação cotidiana da Administração Pública.

Entretanto, a consolidação da sustentabilidade como diretriz central das contratações públicas ainda enfrenta desafios relevantes. A insuficiência de capacitação técnica entre os agentes públicos e a resistência institucional à inovação jurídica dificultam a efetiva internalização do novo paradigma. É preciso, portanto, avançar na formação continuada dos servidores, na padronização de critérios técnicos de avaliação e na criação de mecanismos de controle e transparência que assegurem a efetividade prática das diretrizes socioambientais.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico, seja como intérpretes qualificados da nova legislação, seja como órgãos indutores de boas práticas e de cultura institucional voltada à proteção ambiental e à justiça social. Conforme já reconhecido pelo TCU, “as compras públicas sustentáveis são instrumentos relevantes para a indução de políticas públicas ambientais, sendo papel da Administração não apenas respeitar o meio ambiente, mas promovê-lo ativamente por meio de suas contratações” (Acórdão nº 2.307/2023 – Plenário). A atuação prática de cortes como o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), ao desenvolver ações pedagógicas, ferramentas de transparência como o Painel de Indicadores Ambientais e promover auditorias temáticas relacionadas à Agenda 2030, demonstra o papel transformador do controle externo na consolidação do novo paradigma normativo.

A Lei nº 14.133/2021 oferece, portanto, um arcabouço normativo moderno, sistêmico e alinhado às tendências internacionais, mas sua eficácia depende de um compromisso institucional contínuo. Transformar o princípio da sustentabilidade em prática administrativa efetiva supõe alinhá-lo ao planejamento estratégico, à capacitação técnica, à coordenação federativa e à atuação crítica dos órgãos de controle.

Mais do que uma exigência legal, a sustentabilidade representa um compromisso ético e político com as gerações presentes e futuras, que desafia o Estado a adotar uma nova racionalidade administrativa – orientada pela justiça social, pela responsabilidade ambiental e pela eficiência das políticas públicas. Trata-se, assim, de um imperativo de

governança e cidadania, que encontra nas contratações públicas um poderoso instrumento de concretização de um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Desse modo, retomando o objetivo central deste artigo – analisar a incorporação da sustentabilidade como princípio estruturante da Lei nº 14.133/2021 e seu papel estratégico nas contratações públicas –, conclui-se que a pesquisa alcançou seus propósitos ao demonstrar que a nova legislação consolida um marco jurídico voltado à integração entre eficiência administrativa, responsabilidade socioambiental e governança pública. As seções do estudo permitiram compreender a evolução normativa das contratações públicas no Brasil, a positivação da sustentabilidade como princípio vinculante e a materialização desse comando por meio de instrumentos concretos, como o planejamento orientado ao desenvolvimento sustentável, os critérios de julgamento e as cláusulas contratuais com metas ambientais. A análise confirmou a hipótese inicial de que a Lei nº 14.133/2021 dispõe de mecanismos capazes de induzir práticas sustentáveis, desde que apoiados por políticas de capacitação, padronização técnica e fortalecimento institucional. Recomenda-se, por fim, o investimento contínuo na formação dos agentes públicos, na criação de indicadores de desempenho socioambiental, no aprimoramento da cultura organizacional e na ampliação da cooperação entre órgãos de controle, academia e sociedade civil, de modo a assegurar que a sustentabilidade se consolide como eixo estruturante das políticas públicas e das contratações administrativas no Brasil.

Referências

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Guia Nacional de Licitações Sustentáveis*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/guias/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU); Controladoria-Geral da União (CGU). *Cartilha: como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/cartasecartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Manual de sustentabilidade nas compras e contratos do CJF*. Disponível em: https://arquivos.trf5.jus.br/TRF5/TRF_Sustentavel/2023/01/01/20230101_8B4221_Manual_de_sustentabilidade_nas_compras_e_contratos_do_CJF__Conselho_da_Justica_Federal_2023.PDF. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Consultoria-Geral da União. *Manual: implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/arquivos/ManualImplementandoLicitacoesSustentaveisnaAdministracaoPublicaFederal.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Justiça do Trabalho. *Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho*. Disponível em: <https://trt15.jus.br/transparencia/contas-publicas/guia-de-contratacoes-sustentaveis>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Dispõe sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Manual de Orientação e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2022.

FURTADO, M. R. A Lei 14.133/2021 e a sustentabilidade nos processos de licitação e contratação pública: expectativa e realidade. *Zênite*, 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/08/lei-14133-e-sustentabilidade-madelinefurtado.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GARCIA, D. S. S. *Dimensão econômica da sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2014.

ICLEI – GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE. *Manual Procura+*: guia para implementação de compras públicas sustentáveis e guia de compras públicas sustentáveis. Disponível em: https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2018/10/Manual_Procura_BR_final.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

LEFF, E. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. São Paulo: Cortez, 2012.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, A. M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental – Ipea*, Brasília, n. 7, p. 23-33, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º jul. 2025.

PIMENTEL, L. F. Sustentabilidade e licitações públicas: diretrizes à luz da Lei nº 14.133/2021. *Revista Brasileira de Licitações e Contratos*, v. 21, n. 90, p. X-Y, 2022.

ROCHA, S. R. *Sustentabilidade nas compras públicas: novas perspectivas e impacto ambiental*. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html>. Acesso em: 18 out. 2025.

SCHIER, A. C. R.; CARVALHO, C. O. C. Análise prévia da sustentabilidade nas contratações públicas. In: VILLAC, T.; BESSA, F. L. B. N.; DOETZER, G. D. (Coord.). *Gestão pública brasileira: inovação sustentável em rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

VILLAC, M. C.; ALMEIDA, M. L.; NASCIMENTO, J. C. *Licitações sustentáveis: orientações práticas para implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2023.

VILLAC, T. *Licitações sustentáveis no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CABRAL, Ana Carolyn Silva Afonso; TAPEOCY, Margarete Vanelli Gavea. A sustentabilidade sob a ótica da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030 – Tribunal de Contas do Estado do Acre*. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 265-288. ISBN 978-85-450-1074-6.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DA AGENDA 2030

COURTS OF AUDIT AS ACTORS IN PUBLIC POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE 2030 AGENDA

JEANINE LYKAWKA MEDEIROS

1 Introdução

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) compõem uma agenda global estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), composta por 17 objetivos e 169 metas¹ a serem atingidos até 2030. Eles abrangem temas essenciais como erradicação da pobreza, saúde e bem-estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, trabalho decente, inovação, redução das desigualdades, consumo responsável, ação climática e fortalecimento das instituições. O propósito central dos ODS é promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental de maneira equilibrada e sustentável.

Por conseguinte, o debate sobre a necessidade de que se elaborem políticas públicas com finalidade de atingir as metas estabelecidas e que diversos atores participem de todo esse processo torna-se relevante, à medida que o planeta precisa estar em equilíbrio com o desenvolvimento sustentável e a conservação da natureza. É nesse contexto que se torna imprescindível estabelecer a conexão entre desenvolvimento sustentável, políticas públicas e controle externo, já que a própria ONU

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 ago. 2025.

destaca em sua Resolução A/79/231² a contribuição das instituições de controle externo na promoção da transparência e responsabilidade na implementação de políticas públicas e ações voltadas para o alcance dos ODS.

Sobre as políticas públicas, importante destacar que não se trata de uma ação ou um programa isolado, mas um conjunto de ações e programas governamentais capazes de realizar os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, vindo a contribuir para o alcance das metas dos ODS. Isto porque a política pública parte de um problema socialmente expressivo, o qual provoca uma ação do Estado de forma coordenada por meio da implementação de programas que envolvem a combinação de elementos, instrumentos e o ciclo da política pública.

De fato, a política pública constituiu uma resposta a um problema público, em que os atores promovem ações, sejam elas de formulação, implementação ou avaliação, objetivando a efetivação dos direitos fundamentais. Por isso existe uma relação essencial entre políticas públicas e os ODS, já que são as políticas públicas, construídas a partir de diagnósticos sociais, participação popular e planejamento estratégico, que possibilitam a implementação efetiva das metas dos ODS nos territórios nacionais e locais.

Entretanto, para realizar os 17 objetivos e cumprir as 169 metas globais, é necessário formular, reformular e implementar políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento considerando estratégias, planos e programas, bem como os desafios do país para garantir o desenvolvimento sustentável até 2030.

Diante deste cenário, o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas é fundamental para o avanço dos ODS, vez que, atuando como órgãos fiscalizadores da administração pública, avaliam a gestão dos recursos, a implementação de políticas públicas e a eficiência das ações governamentais. Isto porque o texto da Constituição Federal de 1988 estabelece uma atuação dos Tribunais de Contas “para além das contas”, o que significa o poder-dever de tutelar os direitos fundamentais e a dignidade humana.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/79/231*. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. 2024. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F79%2F231&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 10 set. 2025.

A partir disso, é possível formar o problema que norteia a pesquisa, o qual consiste em identificar se os Tribunais de Contas estão exercendo suas atribuições e competências constitucionais de forma significativa como avaliadores e monitores de políticas públicas, a fim de que estas sejam realizadas no que se propõem os ODS 30, especialmente o ODS 16.

A hipótese é de que, diante do cenário atual de existência de várias políticas públicas, os Tribunais de Contas apresentam-se como um importante avaliador e monitor destas, principalmente no que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por ser um órgão técnico de controle externo, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, atuando em harmonia com as normas e instituições internacionais.

Para tanto, este artigo tem como objetivo analisar se a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros, no exercício do controle externo em relação à avaliação e monitoramento das políticas públicas, vem cumprindo de forma eficiente com o que se estabelece no ODS 16. Desenvolvido em três partes, apresenta como objetivos específicos: (i) compreender as políticas públicas como ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam da ação estatal e seu ciclo; (ii) analisar as competências e atribuições dos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, em relação à eficiência na aplicação dos recursos para alcançar a política pública; e (iii) discutir se a atuação dos Tribunais de Contas na avaliação das políticas públicas vem alcançando o que se estabelece no ODS 16.

A metodologia utilizada é baseada na análise qualitativa sobre as ações do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e sob a influência de suas entidades representativas, em que fora empregado o método de pesquisa dedutivo, tendo como premissas a competência e eficiência destes na avaliação de políticas públicas, sob a perspectiva do ODS 16. O método de procedimento será o monográfico, e a técnica de pesquisa, a bibliográfica, com base na Constituição Federal, normas esparsas de controle e auditoria, bem como investigação documental.

A Agenda 2030 representa uma ferramenta orientadora para planejamento de ações e políticas públicas contínuas em nível global, nacional e regional. Por conseguinte, pretende-se estabelecer reflexões entre o que está proposto na Agenda 2030, em especial no ODS 16, e o que representa o controle externo sobre as políticas públicas,

considerando a necessidade de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

2 Políticas públicas como ações e programas previstos para efetivar os comandos gerais impostos pela ordem jurídica

A partir da década de 1950, no contexto pós-2ª Guerra Mundial, o tema das políticas públicas ganhou importância, bem como as instituições e regras que estabelecem sua elaboração, implementação e controle, especialmente no âmbito jurídico. Isso porque se percebeu que não bastavam os direitos fundamentais sociais constarem no texto constitucional, mas eles serem concretizados, por meio das políticas públicas, a partir de uma atuação eficaz dos poderes e órgãos do Estado.

Inicialmente, o estudo das políticas públicas deu-se sobre as estruturas e instituições públicas e, mais tarde, sobre as ações dos governos e a tomada de decisões sob o viés da ciência política. Segundo Gianpaolo Poggio Smanio,³ foi a partir da preocupação da efetivação das políticas públicas que elas passaram a ser estudadas e debatidas no âmbito jurídico como instrumento do Estado Social, de forma a efetivar os direitos fundamentais no Estado Democrático e Social de Direito.

Nesse diapasão, verificou-se que as decisões sobre políticas públicas feitas pelo governo são exercidas e realizadas por meio do direito, o qual condiciona, legitima e delimita as instituições jurídicas, assegurando os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.

Pode-se, assim, definir política pública, conforme Maria Paula Dallari Bucci,⁴ como

programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar

³ SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 36.

os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Deve-se compreender, então, que a política pública está voltada a um problema político, socialmente relevante a ser tratado, com objetivos definidos a serem realizados, os meios necessários e o intervalo de tempo que se espera para atingir os resultados. Por conseguinte, segundo Clarice Seixas Duarte,⁵ a política pública promove a concretização de um direito por meio de arranjos institucionais organizados em programas de ação governamental complexos.

As políticas públicas representam ferramentas de ação e conduta do Estado, que têm na política social o procedimento central de estruturação da sociedade. Assim, Paulo Eduardo Elias⁶ propõe “a Política Social como tipo particular de Política Pública promove a regulação entre Estado, economia e sociedade [...]”.

Por isso, para que se tenha uma política pública, segundo Maria Paula Dallari Bucci,⁷ é necessário um programa de ação governamental, resultado de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, cujo objetivo geral, em regra, está relacionado à realização de um ou mais direitos fundamentais.

Na perspectiva de Felipe de Melo Fonte,⁸ “políticas públicas compreendem as ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam da ação estatal”. Configuram decisões de caráter geral contidas na norma, que conduzem a atuação governamental, destinada a enfrentar um problema político e efetivar um direito fundamental.

Contudo, os direitos fundamentais que se encontram na Constituição Federal de 1988 guardam relação com os valores universais inalienáveis da pessoa humana previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual foi proclamada em 1948 pela Resolução

⁵ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

⁶ ELIAS, Paulo Eduardo. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 3, set. 2004. p. 42. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/YRRfsv4btVLhMqbHqgJLyp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 2 ago. 2025.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

⁸ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 18.

217 A (III) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, e traz como valor fundamental a dignidade da pessoa humana, cuja proteção é o grande desafio das políticas públicas e um dos pressupostos da sustentabilidade.

A partir destas premissas, pode-se compreender que política pública é um conjunto de ações, com o propósito de solucionar um problema político a ser executado diretamente pelo poder público, ou por ele delegado a organizações sociais ou privadas. Por isso, João Pedro Schmidt⁹ considera que, numa democracia, ao Estado cabe a função de coordenar e legitimar as ações, mesmo que não as execute diretamente.

Por ser a política pública um conjunto de decisões e ações, não se pode identificá-la apenas como uma atividade executiva, vez que compreende também ação normativa, reguladora e de fomento que, geralmente, envolve diversas áreas coerentes entre si. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci,¹⁰ o fato é que, para uma política pública ser considerada legítima, ela deve estar prevista na Constituição, ou em normas infraconstitucionais, as quais estabelecem a estrutura institucional fundamental capaz de guiar o Poder Público para consecução do seu fim. Da mesma forma, devem ter um caráter universal, mesmo que voltadas para determinado grupo, o que se justifica na redução das desigualdades existentes na sociedade. E, por derivar de norma jurídica, a política pública possui a característica de coercibilidade, gerando a necessidade de ação por parte do Poder Público de forma coordenada, concretizando direitos.

Ainda na perspectiva de Maria Paula Dallari Bucci,¹¹ para configurar uma política pública é imprescindível a presença de quatro elementos essenciais: ação, coordenação, processo e programa. A ação consiste num conjunto de prestações de natureza positiva, fática ou jurídica, como exemplo, serviços públicos e normas regulamentando direitos, respectivamente, necessárias para a concretização dos direitos fundamentais sociais. A coordenação compreende os programas de ação governamental articulados entre si, envolvendo os diferentes

⁹ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

órgãos e setores, na presença de vários agentes em ação simultânea, tendo em vista que uma política pública poderá ser formulada por uma esfera (por exemplo, o Executivo no projeto de lei orçamentária) e implementado por outra (Legislativo na aprovação da lei), mas com foco no mesmo problema.

Já o processo envolve uma série de mecanismos necessários a determinar os objetivos e escolhas para efetivação das políticas públicas, de modo a alcançar e efetivar, progressivamente, os direitos sociais, sem que haja um retrocesso social no sentido de proteger o núcleo essencial dos direitos sociais já implementados pelo legislador infraconstitucional. Estes objetivos também podem ser sugeridos por uma agenda internacional, como é o caso da Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas, que busca reconhecer e promover as diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Quando se fala em programa, se pretende determinar o conteúdo da política pública, a partir das opções políticas, considerando as prioridades a serem adotadas, os destinatários, os meios necessários para se alcançar os objetivos, os recursos para o financiamento e os prazos estipulados, por exemplo. Portanto, diferentes políticas públicas serão necessárias para efetivar os direitos sociais previstos na Constituição e, conseqüentemente, diferentes programas.

Saulo de Oliveira Pinto Coelho, Eduardo Henrique Lolli e Caroline Muller Bitencourt¹² consideram a existência de elementos necessários para configurar uma política pública, sendo possível identificar, a partir dos modelos conceituais estabelecidos por Thomas Dye, o “Modelo de Processo” como aquele que compreende a política pública como uma atividade política, cujos objetivos estão relacionados a processos de definição e implementação das políticas públicas, que se identifica como ciclo das políticas públicas.

Segundo João Pedro Schmidt,¹³ o modelo processual é caracterizado por uma sequência de etapas, ou de fases, que não ocorrem de forma linear, formando um ciclo que se inicia com a identificação

¹² COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. *Revista Sequência: Estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022.

¹³ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

do problema até a avaliação da política pública criada. A maior parte da literatura identifica 5 fases do ciclo de políticas públicas: 1) definição do problema; 2) formação da agenda decisória; 3) formulação de programas e projetos; 4) implementação das políticas; e 5) monitoramento e avaliação.

Na perspectiva de Clarice Seixas Duarte,¹⁴ a primeira etapa consiste em identificar um problema político que apresenta maior carência ou grupos mais vulneráveis que merecem melhor atenção da sociedade e do governo. Num segundo momento, serão selecionados os “problemas” a serem enfrentados, considerando os meios e recursos à disposição do Estado que permitam alcançar os resultados, que ocorrem, por exemplo, na elaboração das leis orçamentárias com a participação dos poderes Executivo e Legislativo, como também na formulação da Agenda 2030, coordenada pelas Nações Unidas.

A partir da identificação do problema e da seleção do que será enfrentado, estabelece-se, numa terceira fase, a maneira de solucioná-lo mediante a formulação de propostas e alternativas, utilizando-se de recursos disponíveis, meios técnicos, jurídicos e financeiros necessários para a realização dos objetivos. A formulação consiste em se estabelecer metas e resultados a serem alcançados, de modo a realizar um direito conforme as diretrizes constantes em nosso ordenamento jurídico, ou mesmo em recomendações, pactos ou agendas internacionais de que o Brasil seja signatário, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030. Portanto, compreende um planejamento, considerando os meios e recursos disponíveis, que permite alcançar os resultados esperados a partir de diretrizes estabelecidas. Para Reck e Bitencourt,¹⁵ nesta etapa, há um processo de negociação, conflitos e acordos que dependerá dos atores envolvidos.

Em regra, o Executivo é quem fórmula as propostas e alternativas de acordo com os parâmetros constitucionalmente estabelecidos, considerando os recursos imprescindíveis e adequados, e o Legislativo edita as normas necessárias que estabeleçam a fruição concreta dos direitos.

¹⁴ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

¹⁵ RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

Já na fase de implementação ou execução das políticas públicas, deve ser concretizado o que fora planejado a partir dos planos, projetos e programas de governo, que podem ser redefinidos de acordo com o monitoramento e a avaliação. Na implementação deverão ser observados os princípios e diretrizes estabelecidos na formulação, que podem estar inscritos no texto constitucional, como a necessidade de participação popular, a descentralização de um serviço, a observância de prazos ou até a destinação de recursos públicos. Relevante destacar que a execução da política pública depende de financiamento adequado, o qual está vinculado ao orçamento público que deve estar em sintonia com a legislação orçamentária.

Assim como na formulação, o Executivo é o ator eleito, em regra, para realizar a implementação da política pública, que poderá ser delegado para o setor privado, por exemplo, uma organização social, sob os comandos do Estado.

E, por fim, o monitoramento e avaliação correspondem ao momento em que se verifica o impacto da política, se os objetivos previstos e metas estipulados estão sendo alcançados e a que custo. Em regra, a avaliação recai sobre a eficácia da política pública, ou seja, se há uma adequação entre os meios escolhidos e os fins almejados, de acordo com os parâmetros preestabelecidos. Segundo Farranha e Sena,¹⁶ “a avaliação abrange não apenas diferentes fases que compõem um programa social, mas pressupõe, além disso, o entendimento do processo de formulação e implementação de uma dada política pública”.

Vale destacar que, segundo João Pedro Schmidt,¹⁷ a avaliação pode ocorrer antes da implementação da política pública, durante ou depois, e envolve múltiplos atores administrativos (órgãos estatais e agências de avaliação independentes), jurídico (Judiciário) e políticos (conselhos, partidos, cidadãos), bem como amplo conjunto de mecanismos.

Nesta etapa de monitoramento e avaliação, verifica-se os resultados e impactos da política pública a partir dos critérios de legitimidade, efetividade, eficiência e eficácia, assim como se foram observados os requisitos normativos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Em

¹⁶ FARRANHA, Ana Cláudia; SENA, Lucas. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. *Revista Aval*, Fortaleza, v. 5, n. 19, jan./jun. 2021. p. 11.

¹⁷ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

relação ao cumprimento destes requisitos, o Tribunal de Contas ganha essencial importância no sentido de verificar se a política pública realiza e efetiva direito fundamental previsto na norma.

Por se tratar de um órgão independente e desvinculado dos demais, alcançou uma posição que lhe impõem a obrigação constitucional de realizar o controle sobre todas as ações do Estado. Isso porque, segundo Harrison Leite,¹⁸ os Tribunais de Contas possuem “estatutura própria para defender os direitos fundamentais, tornando-se uma das garantias institucionais da Constituição e dos direitos fundamentais nela encartados”.

Como a política pública constituiu uma resposta a um problema socialmente relevante, em que os atores promovem ações, sejam elas de formulação, implementação ou avaliação, objetivando a efetivação dos direitos fundamentais, consequentemente ela acaba integrando os vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

3 Competências e atribuições dos Tribunais de Contas em busca da eficiência nas políticas públicas

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas a responsabilidade de coordenar e fiscalizar as aplicações de recursos públicos pelos gestores, além de acompanhar a execução da legislação orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Aos Tribunais de Contas foram instituídas constitucionalmente as funções de fiscalizar, acompanhar e controlar financeira e patrimonialmente, prévia, concomitante e posteriormente, os demais entes que recebam valores públicos.

Num Estado republicano e democrático, como é o Brasil, é imprescindível a existência de um órgão de controle autônomo e independente, fiscalizador de toda a atividade estatal, a fim de verificar a sua legalidade, legitimidade e economicidade. Segundo Daniel Melo,¹⁹ trata-se de uma instituição que exerce o controle externo do ponto de vista do

¹⁸ LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 13. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 886.

¹⁹ MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço técnico 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.

controle técnico, podendo observar a conveniência e oportunidade ao exercer a fiscalização quanto à legitimidade, ultrapassando a mera observância apenas em relação à legalidade dos atos governamentais. Acrescenta que o controle sobre a economicidade significa controle da eficiência na gestão pública, vez que envolve aspectos qualitativos da aplicação dos recursos públicos, inspirado na ideia de custo/benefício.

Neste sentido, o Tribunal de Contas torna-se essencial, considerando os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, em relação à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Isso porque, de acordo com Regis Fernandes de Oliveira,²⁰ quando o constituinte estabelece que o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, terá como atribuição a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre os entes federativos e toda a administração no que tange à legalidade, legitimidade e economicidade, permite que se faça uma análise não só em relação à prática de atos de acordo com o sistema normativo, mas também em relação à eficiência na aplicação dos recursos e na obtenção do melhor proveito com o mínimo de despesa.

Por este motivo, há necessidade da atuação dos Tribunais de Contas em relação às políticas públicas, vez que, a partir da Constituição Federal de 1988, iniciou-se a associação do aspecto da legalidade a parâmetros operacionais e de desempenho, observando-se a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na implementação das políticas públicas. Isso devido à transição da administração pública do modelo burocrático para o gerencial, implicando priorização do controle de resultados e impactos em detrimento do mero controle de legalidade.

Há, portanto, um protagonismo dos Tribunais de Contas ao servirem como guardiões da concretização de gestões públicas mais eficientes, de modo a realizarem os direitos e deveres, além de atuarem nas simples verificações fiscais e orçamentárias. Significa dizer que os Tribunais de Contas possuem um papel fundamental em todo o ciclo da política pública de forma a promover o bem-estar social fundamentado no desenvolvimento sustentável.

Além disso, Harrison Leite²¹ afirma que toda política pública decorre de uma determinação constitucional ou legal ao Estado, o qual deverá implementá-la para realizar os direitos assegurados e, assim, cumprir seu papel. Evidentemente que, para atender aos ditames

²⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

²¹ LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 13. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

constitucionais e legais, o Estado dispenderá de recursos que devem ser aplicados em todo o ciclo da política pública, especialmente na formulação, implementação e avaliação. Portanto, o atendimento das demandas sociais por meio das políticas públicas passa pela aplicação do gasto público necessário para materializá-las.

No entanto, os recursos são limitados, o que leva à escolha dos melhores instrumentos, a fim de garantir a realização dos direitos sociais por meio da política pública. Vale ressaltar que o aumento na qualidade de vida de uma sociedade depende de um programa adequado de serviços públicos inseridos nas políticas públicas, os quais irão impactar diretamente o crescimento econômico do país.

Entretanto, a simples alegação de ausência de recursos públicos não é argumento para postergar investimentos socialmente importantes. Segundo Amartya Sen,²² a escassez de recursos requer um exame crítico das políticas econômicas ligadas aos incentivos e investimentos, o que não justifica a falta de comprometimento para realizar as políticas públicas.

Assim, diante do interesse público, deve o gestor tomar decisões administrativas discricionárias, já que os recursos são limitados, paudadas na legalidade, legitimidade e economicidade. Sobre esta conduta administrativa é que o Tribunal de Contas irá realizar o controle externo, de forma a garantir que os direitos fundamentais sejam efetivados por meio da implementação e realização das políticas públicas.

Do ponto de vista técnico, ao exercer esse controle, poderá adentrar no juízo de conveniência e oportunidade, passando a exercer um controle de mérito, ultrapassando o mero exame de legalidade e observando a legitimidade e economicidade. Segundo Daniel Mello,²³ os Tribunais de Contas verificam se “o ato administrativo atingiu adequadamente o seu objetivo, se os meios utilizados pela Administração foram os mais adequados e se atingiu com o menor custo para o erário”.

Como os direitos sociais servem de guia para as políticas públicas, Ricardo Schneider Rodrigues²⁴ adverte que estas exigem o controle de

²² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

²³ MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço técnico 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.

²⁴ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o controle de política pública*. Maceió: Viva Editora, 2014.

sua execução, o qual deve ser político, finalístico, valorativo e norteado pelos princípios financeiros, vez que o gasto deve estar associado à legalidade, legitimidade e economicidade que competem aos Tribunais de Contas analisar ao exercer o controle.

Enquanto o exame da legalidade consiste na verificação das formalidades legais, o da legitimidade observa, de uma forma mais detalhada e minuciosa, os requisitos materiais fundamentados na moralidade que regem a ação administrativa na consecução do interesse público. A economicidade, por outro lado, implica uma avaliação qualitativa entre os custos e os resultados alcançados para a sociedade. Não se trata de gastar menos, mas sim de gastar bem, atendendo às necessidades acolhidas nas políticas públicas a um custo razoável, sob pena de responsabilização do agente público.

Neste sentido, Luiz Henrique Lima²⁵ sustenta que a apreciação da realização de uma política pública envolve a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que fora realizada, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade. Por conseguinte, ao Tribunal de Contas foram concedidas funções constitucionais que permitem o exercício do controle externo da Administração Pública por meio da fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos no atendimento das demandas sociais.

No que se refere ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, ele é conhecido como controle externo, por meio do qual é possível a realização de auditorias, avaliações, monitoramento e inspeções, por exemplo, em que se analisa a qualidade, o desempenho das políticas públicas, a relevância e a coerência em relação ao problema identificado – de modo que a formulação, a implementação e a avaliação de uma política pública levem em consideração o impacto global e a sua utilidade.

Este controle sobre as políticas públicas observa parâmetros técnicos, por exemplo, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União,²⁶ o qual estabelece critérios para avaliar o nível de maturidade da política pública, orientando e sistematizando

²⁵ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria dos resultados das políticas públicas. No caso, o controle observará sete blocos, denominados “blocos de controle”, eles estão vinculados diretamente a uma ou mais fases do ciclo da política pública (formulação, implementação e avaliação).

Neste contexto, Daniel Mello²⁷ afirma:

os Tribunais de Contas exercem o controle externo da Administração Pública, por meio da fiscalização da correta alocação da coisa pública no atendimento das demandas sociais, notadamente, dos direitos sociais fundamentais, pela prestação de serviços públicos. O controle externo faz isso a partir de poderes nos termos e limites impostos pela própria Constituição de 1988. Assim, as Cortes de Contas, ao longo do tempo e por força de sucessivas reformas legislativas, já foram autorizadas a controlar de diferentes maneiras (prévia, concomitante e posteriormente à prática de atos administrativos).

Irrelevante, para efeito de competência do Tribunal de Contas, se a realização do controle externo dar-se-á sobre atos decorrentes de políticas públicas de Estado ou de Governo, vez que sobre ambas haverá atuação do órgão.

De uma forma ampla, a distinção entre política pública de Estado ou de governo traz como consequência a observância obrigatória, ou não, de determinada administração pública em seguir uma política pública, vez que, se de governo, compreende uma menor estabilidade, já que depende de eventuais interesses.

No entanto, segundo Caroline Muller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck,²⁸ as políticas públicas de Estado estariam inseridas na Constituição Federal, o que traria maior estabilidade, generalidade e exigibilidade, inclusive judicial. Por outro lado, as políticas públicas

²⁷ MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço técnico 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.

²⁸ BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105>. Acesso em: 24 ago. 2025.

de governo atenderiam a interesses de grupos numa menor obrigatoriedade, vez que poderiam ser alteradas.

Há de se ressaltar que a distinção entre política de Estado e de governo será necessária para o estudo e reformulação das políticas públicas, ou seja, será distinta a depender o ciclo de políticas públicas, mas isso não retira a competência do Tribunal de Contas no controle sobre as suas formulações, implementações ou avaliações. Isto porque, ao verificar a gestão na execução orçamentária, também deverá considerar a gestão da política pública, a fim de aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação das finanças e das políticas públicas.

Cabe ressaltar que, numa democracia, faz-se necessária a imposição de mecanismos de fiscalização e controle, a fim de limitar os poderes e impedir desvio de condutas, inobservância de normas e qualquer tipo de irregularidade. Neste sentido, o Tribunal de Contas exerce uma função essencial, a qual consiste em realizar o controle externo sobre as condutas administrativas, especialmente em relação ao orçamento público e sua destinação, para realização do interesse público.

Por isso é que, segundo Luiz Henrique Lima,²⁹ os Tribunais de Contas são considerados guardiões da responsabilidade fiscal e da probidade e eficiência administrativa, devendo atuar como impulsionadores da transparência na gestão pública, da qualidade na execução de políticas públicas e da criação e aperfeiçoamento de mecanismos de participação da cidadania.

Há uma tendência que reforça o papel dos Tribunais de Contas como atores políticos que participam, num regime de cooperação, das avaliações periódicas relativas à implementação das políticas públicas. Isso contribui para a verificação da qualidade do gasto público de forma a alcançar os objetivos da boa gestão dos recursos públicos.

Neste sentido, o Tribunal de Contas, exercendo suas funções fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa, atua como ator na efetivação ou implementação de uma política pública. Considerando que toda política pública, de Estado ou de governo, deve estar prevista no ordenamento jurídico, conforme estabelece o princípio da legalidade, cabe aos Tribunais de Contas realizar o seu acompanhamento de forma que o

²⁹ LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

dispêndio de recursos públicos seja necessário e eficiente, alcançando a legitimidade e a economicidade.

Vale ressaltar que as Cortes de Contas são responsáveis pela análise e acompanhamento de receitas e despesas do erário, bem como da formação e execução de políticas públicas por parte dos gestores. Em decorrência disso, Nascimento, Costa, Fagundes e Nascimento³⁰ destacam que, além das funções clássicas previstas no ordenamento jurídico, os Tribunais de Contas vêm desempenhando novas atividades em decorrência do surgimento de novos papéis:

- a) Articuladora: quando atuam coordenando instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta daqueles envolvidos no ciclo das políticas públicas.
- b) Indutora: quando fornecem elementos para a tomada de decisão e atuam na disseminação de boas práticas.
- c) Educadora: quando os Tribunais atuam pelas chamadas “Escolas de Contas”, difundindo conhecimento e treinando gestores, servidores e cidadãos com o objetivo de profissionalizar a gestão pública.
- d) Colaborativa: integrante do próprio conceito de governança, na qual as Cortes atuam colaborativamente com a Administração Pública, reunindo, tratando e estruturando dados com vistas a fornecer informações relevantes e tempestivas para tomada de decisão pelos gestores.

Importante observar que os Tribunais de Contas, ao avaliar resultados e impactos de políticas públicas, oferecem uma referência técnica aos agentes públicos e à sociedade de forma a qualificar o debate relativo ao desempenho, utilidade e resultados das políticas públicas.

Portanto, ao Tribunal de Contas compete a missão de acompanhar, fiscalizar e controlar a realização e implementação de políticas públicas, de modo que o dinheiro público seja empregado em conformidade com as leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes, as quais devem garantir a efetivação dos direitos fundamentais, bem como em relação à legitimidade e eficiência. Possuem a

³⁰ NASCIMENTO, Elisa Rebouças; COSTA, Lorhan Henrique Kavrovkov Vieira; FAGUNDES, Pedro Ribeiro; NASCIMENTO, Talita Corrêa do. Contribuições à atuação dos Tribunais de Contas no enfrentamento da crise climática. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 6. t. 1. p. 325-339. ISBN 978-65-5518-668-0.

responsabilidade de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada, observando os princípios constitucionais da administração pública e atuando em áreas estratégicas, como o monitoramento de políticas públicas de forma a promover a sustentabilidade, alinhados aos ODS da ONU.

4 Tribunais de Contas sob o viés das metas estabelecidas no ODS 16

Preocupada com a degradação do meio ambiente, o aumento significativo da pobreza e o desenvolvimento econômico mundial, a Organização das Nações Unidas propôs um debate mundial e ao final lançou diretrizes de ações amplas e determinadas capazes de influenciar a geração de políticas públicas em todo o mundo.

Com o intuito de orientar e coordenar ações relevantes para um crescimento econômico sustentável e inclusivo, visionando o futuro da humanidade e do planeta, 193 membros da Organização das Nações Unidas (ONU), entre eles, o Brasil, firmaram um compromisso em setembro de 2015 de levar o mundo a um caminho sustentável com medidas transformadoras. O documento, com a resolução *Transformando o nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, propôs um conjunto de 17 objetivos gerais e 169 metas em escala global.

Com o desafio de “não deixar ninguém para trás”, a Agenda 2030 representa uma ferramenta orientadora para planejamento de ações e políticas públicas contínuas, buscando o efetivo alcance do desenvolvimento sustentável. Os objetivos entraram em vigor no dia 1º.1.2016 e almejam orientar decisões ao longo de quinze anos. No decorrer destes últimos anos, vêm estimulando e apoiando ações em áreas de importância crucial para a humanidade: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. A implementação da Agenda vem sendo realizada em nível global e regional, tendo em vista as realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, além de respeitar as políticas e prioridades nacionais:³¹

³¹ BRASIL. Nações Unidas. ODS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.

Nunca antes os líderes mundiais comprometeram-se a uma ação comum e um esforço via uma agenda política tão ampla e universal. Estamos criando juntos um caminho rumo ao desenvolvimento sustentável, nos dedicando coletivamente à busca do desenvolvimento global e da cooperação vantajosa para todos, que podem trazer enormes ganhos para todos os países e todas as partes do mundo.

Para além de organizar objetivos e metas a serem alcançados, a importância da Agenda 2030 é política, a medida em que gera decisões vinculantes para toda comunidade, de modo que as políticas públicas devem possuir a pretensão de uma universalização consecutiva de sustentabilidade, com a integração dos benefícios sociais, ambientais e econômicos. Segundo Juarez Freitas,³² “[...] revela-se irremissível deixar de exigir uma compatibilização integrativa do desenvolvimento econômico, do bem-estar social e do equilíbrio ecológico”.

Em que pese apresentados de forma individualizada, os ODS estão todos interligados e são indivisíveis, sendo o descumprimento de quaisquer deles uma ameaça para os demais. Os 17 Objetivos, de forma integrada, combinam as três dimensões do desenvolvimento sustentável e devem ser cumpridos pelos governos, pelo setor privado e todos os cidadãos. Segundo Clovis Cavalcanti:³³

em qualquer circunstância, a formação de políticas para a sustentabilidade em todos os setores da ação governamental deve apoiar-se, primeiro, em critérios biofísicos de uso sustentável da natureza, combinados com instrumentos para a correção dos desequilíbrios socioeconômicos e a promoção do bem-estar da população.

Vale destacar que os objetivos e metas previstos na Agenda 2030 estão direcionados aos mais diversos atores, de forma a pautar as ações do Poder Público, das organizações privadas, da sociedade civil e da comunidade acadêmica. Entretanto, para que sejam concretizados, os Estados devem ser responsáveis pela aplicação das soluções necessárias,

³² FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. *Sequência*, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. p. 121. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jul. 2025.

³³ CAVALCANTI, Clóvis. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. p. 33.

o que implica destinação de recursos financeiros, capacitação de pessoal, realização de investimentos em tecnologias, promoção da transparência e participação social, além de outras medidas.

Neste artigo, entre os 17 Objetivos, busca-se dar enfoque ao ODS 16, “Paz, Justiça e Instituições Eficazes – promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Composto por 12 metas, o ODS 16 inclui tópicos diretamente relacionados à segurança, à garantia de igualdade no acesso à justiça e ao desenvolvimento de instituições efetivas e transparentes em todos os níveis.³⁴

Tal ODS possui extrema importância e influência na análise de formulação e implementação de políticas públicas, tendo em vista os diversos atores envolvidos e a necessidade de coordenação de ações entre órgãos do Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas. Para tanto, decisões responsivas, inclusivas, participativas e representativas devem ser tomadas em todos os níveis, de forma dialógica e responsável.

Isso significa que todas as instituições devem ser eficazes, responsáveis e inclusivas para promover o desenvolvimento sustentável de forma a garantir que as políticas públicas atendam às ações para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir que as pessoas possam desfrutar de paz e de prosperidade. Por outro lado, a ineficácia das instituições não pode obstar a concretização de qualquer direito fundamental, já que possuem obrigação constitucional de realizá-lo.

Por conseguinte, tornar a eficiência das instituições um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável em escala mundial e local implica diretamente a efetivação de políticas públicas, tendo em vista a necessidade de diálogo e tomadas de decisões sistêmicas e coordenadas entre diversos atores governamentais, visando atingir o direito fundamental proposto. Instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis são basilares e fundamentais para o êxito nesse processo.

No que se refere ao Tribunal de Contas, a própria ONU reconhece o papel crucial das entidades fiscalizadoras superiores no aperfeiçoamento da transparência, na promoção da eficiência, *accountability* e na responsabilidade da governança pública, o que contribui para a

³⁴ BRASIL. Nações Unidas. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 2 ago. 2025.

consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Por meio da Resolução A/79/23,³⁵ proposta pelo Brasil e adotada por unanimidade por outros países, a ONU destaca a contribuição das instituições superiores de controle por intermédio de análises independentes e objetivas que estimulam o fomento à alocação eficiente de recursos, avaliação da eficácia de políticas públicas e da boa governança.

Designados pela Constituição Federal de 1988 para realizar o controle externo da Administração Pública, os Tribunais de Contas atuam como órgãos fiscalizadores, avaliando a gestão dos recursos, a implementação de políticas públicas e a eficiência das ações governamentais. Por meio de auditorias, monitoramento de políticas públicas, fiscalizações e recomendações de boas práticas de governança, esses órgãos verificam se os gestores públicos estão cumprindo os compromissos assumidos em relação aos ODS e se os programas adotados estão efetivamente contribuindo para o alcance das metas estabelecidas.

Entre os instrumentos utilizados pelos Tribunais de Contas, ganham relevância as auditorias operacionais e de conformidade, vez que por meio delas podem avaliar a implementação e os resultados de políticas públicas voltadas para áreas críticas como erradicação da pobreza, educação de qualidade, energia limpa e acessível e ações contra as mudanças globais do clima. Segundo Inaldo de Paixão Santos Araújo e Elisa Dias Lucas,³⁶

ao garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e que as políticas estejam em conformidade com as metas de sustentabilidade, os Tribunais de Contas contribuem diretamente para o progresso nacional em direção ao quanto preconizado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Ainda no que se refere às auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, há um arcabouço normativo recomendado pelo Instituto Rui

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/79/231*. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. 2024. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F79%2F231&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 10 set. 2025.

³⁶ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; LUCAS, Elisa Dias. Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 6. t. 2. p. 53-70.

Barbosa,³⁷ denominado de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), as quais seguem o modelo dos pronunciamentos profissionais de auditoria estabelecidos pela Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).³⁸ Entre as referidas normas, a GUID-5202, intitulada “Desenvolvimento sustentável: o papel das entidades fiscalizadoras”, reconhece a importância das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)³⁹ no monitoramento e na promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, a referida norma sugere que as EFS devem avaliar políticas e programas governamentais para garantir que estejam alinhadas com os ODS, promovendo transparência, responsabilizando gestores pelo não cumprimento das metas, fornecendo informações baseadas em auditorias, monitorando indicadores de sustentabilidade e ainda promovendo o engajamento de órgãos públicos, sociedade civil e setor privado.

Importante destacar que, no Brasil, embora os Tribunais de Contas, Entidades Fiscalizadoras Superiores, sejam órgãos independentes e autônomos, há organizações que os representam numa rede de controle, como o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Auditores (Audicon), a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) e o Colégio dos Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil (CCOR), os quais visam aprimorar o Sistema de Controle Externo em benefício da sociedade.

Entre estas instituições, ganha importante destaque a Atricon, a qual atua com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus membros (ministros, conselheiros, ministros substitutos e conselheiros substitutos). Ela faz isso por meio de ações como a unificação de diretrizes e sistemas, a criação de ferramentas, a cooperação com órgãos como o

³⁷ Associação civil sem fins lucrativos fundada pelos Tribunais de Contas do Brasil, com o objetivo de promover o conhecimento e a inovação para o aprimoramento da gestão pública e do Sistema de Controle Externo. Ele atua por meio de estudos, pesquisas, capacitações, seminários, congressos e publicações técnicas, difundindo boas práticas e fomentando o desenvolvimento técnico e científico dos servidores e da sociedade em geral.

³⁸ Fundada em 1953, a Intosai é uma organização não governamental independente, autônoma e apolítica, que congrega as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de 190 países, inclusive o Brasil.

³⁹ As EFS são instituições estatais nacionais, geralmente de competência constitucionalmente vertida, com razoável grau de autonomia financeira, fiscal, funcional, legislativa e orçamentária. Via de regra, incumbe-lhes o controle externo da Administração Pública.

TCU, a defesa de temas importantes para os Tribunais de Contas e o fomento ao controle social.

Nos últimos anos, a Atricon assumiu papel estratégico na promoção da Agenda 2030 da ONU, estimulando os Tribunais de Contas a alinharem suas auditorias e fiscalizações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio de iniciativas que buscam ajustar o controle externo com o monitoramento e a implementação de políticas públicas que contribuam para os objetivos globais. As ações incluem o foco na integração, a divulgação de boas práticas, a criação de comitês técnicos e a realização de encontros e webconferências com foco em temas como igualdade de gênero, educação, saúde, segurança, erradicação da pobreza e questões ambientais, demonstrando o compromisso dos órgãos de controle com a boa governança e a sustentabilidade.

Registra-se, ainda, que a Atricon tem expedido na última década uma série de normativos internos que tratam de sustentabilidade, transparência, fiscalização sobre obras públicas e questões ambientais. Têm-se como exemplos a Resolução nº 06/2018-1 (controle externo na gestão de recursos hídricos); a Resolução nº 02/2021-2 (controle externo na gestão florestal); a Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024-3 (prioridade de atuação nas políticas públicas de defesa e proteção civil, bem como mudanças climáticas e desastres naturais); a Portaria nº 33/2024-4 (constitui a comissão responsável pelo projeto Desenvolvimento e Sustentabilidade de Jurisdicionados); Resolução nº 03/2025 (Programa Nacional de Prevenção à Corrupção); e Resolução nº 01/2023 (Transparência dos Tribunais de Contas e dos Jurisdicionados).

De fato, o controle externo também contribui para a transparência, a prestação de contas e o fortalecimento da governança pública, fatores essenciais para atingir os objetivos propostos até 2030. Ao monitorar indicadores, detectar desvios e sugerir melhorias, os Tribunais de Contas estimulam boas práticas e auxiliam na correção de rumos, tornando-se parceiros estratégicos para transformar os compromissos globais em resultados concretos para a sociedade.

Por outro lado, embora não possuam competência para legislar, Marcela Arruda⁴⁰ salienta que “os Tribunais de Contas exercem um papel influenciador, na medida que orientam gestores públicos e promovem

⁴⁰ ARRUDA, Marcela. O tech e o TAG: a atuação pedagógica, transparente e colaborativa dos Tribunais de Contas para avanços de práticas sustentáveis. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 6. t. 2. p. 209-221.

uma cultura de responsabilidade fiscal e ambiental”. Quando emitem pareceres, recomendações e determinações, os Tribunais de Contas contribuem para gestão pública e para o cumprimento de metas estabelecidas, especialmente a Agenda 2030 da ONU.

Nesse ponto, importa destacar que uma administração sustentável e prudente exige a implementação de políticas públicas com foco na sustentabilidade, pois é por meio destas que o Estado coordena seus recursos e harmoniza atividades públicas e privadas, viabilizando a realização de demandas sociais relevantes e politicamente priorizadas.

Neste contexto, torna-se indiscutível a relação direta entre os ODS propostos na Agenda 2030 e atuação dos Tribunais de Contas, os quais possuem competência e responsabilidade de avaliar as ações, os programas e as políticas públicas. Possuem o papel de exigir das demais instituições públicas que observem os ODS e, ao mesmo tempo, devem tornar-se instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, em todos os níveis, promovendo o desenvolvimento sustentável e a dignidade humana.

Assim, a efetivação dos ODS até 2030 depende, em grande medida, do engajamento institucional dos Tribunais de Contas, que têm o papel de assegurar que a utilização dos recursos públicos esteja alinhada às prioridades do desenvolvimento sustentável, promovendo justiça social, preservação ambiental e prosperidade econômica para as atuais e futuras gerações.

5 Considerações finais

Os Tribunais de Contas surgiram com a missão de promover a fiscalização do gasto público, fortalecendo a democracia e a proteção dos direitos fundamentais. Em razão disso, seu papel foi ampliado, especialmente após a Constituição de 1988, deixando apenas de fiscalizar e julgar contas para promover e fomentar as políticas públicas por meio de seu monitoramento e avaliação no exercício do controle externo.

Neste artigo, buscou-se, inicialmente, demonstrar que as políticas públicas guardam relação com a transformação do Estado abstencionista e programático em prestacional. Definiu-se, de forma ampla, política pública como ações e programas necessários que dão efetividade aos comandos impostos pela ordem jurídica, a partir de ações estatais, estabelecendo a obrigatoriedade do Estado de atuar de forma eficiente na realização dos direitos fundamentais.

A par disso, foi demonstrado o protagonismo dos Tribunais de Contas diante da necessidade de sua atuação como órgão de controle autônomo e independente, fiscalizador de toda a atividade estatal, capaz de monitorar e avaliar as políticas públicas, considerando a economicidade, eficiência e efetividade, sob a perspectiva da relevância e utilidade da política pública. Para tanto, restou evidenciado que não basta apenas definir a política pública, mas monitorá-la e avaliá-la de forma ativa, efetiva, responsável, inclusiva e transparente, a fim de que se promova o desenvolvimento sustentável, como estabelece o objetivo 16 da Agenda 2030 proposta pela ONU.

Por fim, observou-se que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possuem importância e influência na formulação e implementação de políticas públicas de forma a determinar que as entidades fiscalizadoras superiores brasileiras venham a colaborar na promoção dessas, as quais abrangem o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança, a fim de garantir a sobrevivência humana no planeta terra em harmonia com todo meio ambiente.

Portanto, a atuação dos Tribunais de Contas deve ter como objetivo orientar as ações futuras, com ênfase no impacto das fiscalizações e avaliações sobre as políticas públicas, alinhando-se aos princípios constitucionais e aos compromissos internacionais, especialmente a Agenda 2030. Destaca-se que não cumpre aos Tribunais de Contas instituir políticas públicas, mas sim verificar a compatibilidade delas com o ordenamento jurídico e com os instrumentos de planejamento, entre eles, o orçamento público, exigindo a sua condução nos moldes que a sociedade civil necessita e espera, identificando desvios ou ineficiência da referida política.

Assim, embora existam diversas políticas públicas, entre as quais algumas não venham apresentando os resultados esperados pela sociedade, os Tribunais de Contas surgem como um importante avaliador e monitor dos seus resultados e impactos, de modo a orientar, induzir e até colaborar para que os direitos fundamentais sejam efetivados. Atuando como órgãos fiscalizadores sobre os compromissos assumidos em relação aos ODS, tornam-se entidades fundamentais para o êxito da sustentabilidade e boa governança. No entanto, este papel vem sendo exercido recentemente, o que vem provocando uma transformação no exercício do controle externo, o qual, originariamente, preocupava-se

apenas com o aspecto financeiro, contábil, patrimonial e orçamentário para, então, expandir ao exame da legalidade, legitimidade e economicidade.

Diante destes novos desafios, os Tribunais de Contas, juntamente com suas entidades representativas, tornaram-se protagonistas nesta missão de promover um crescimento econômico sustentável e inclusivo, assumindo a responsabilidade de assegurar o cumprimento de metas estabelecidas na Agenda 2030 da ONU. Para tanto, exige-se que eles continuem aperfeiçoando seus instrumentos de controle externo de forma a desenvolver as melhores técnicas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, utilizando, para tanto, pessoal especializado e recursos tecnológicos, a fim de promover a eficiência, responsabilidade, eficácia e transparência da administração pública, alcançando o ODS 16.

Referências

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; LUCAS, Elisa Dias. Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 6. t. 2. p. 53-70.

ARRUDA, Marcela. O tech e o TAG: a atuação pedagógica, transparente e colaborativa dos Tribunais de Contas para avanços de práticas sustentáveis. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 6. t. 2. p. 209-221.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Nações Unidas. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Nações Unidas. *ODS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTI, Clóvis. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. *Revista Sequência: Estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

ELIAS, Paulo Eduardo. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 3, set. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/YRRfpsV4btVLhMqbHqgJLyp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 2 ago. 2025.

FARRANHA, Ana Cláudia; SENA, Lucas. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. *Revista Aval*, Fortaleza, v. 5, n. 19, jan./jun. 2021.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. *Sequência*, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/bjimp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jul. 2025.

LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 13. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARTINS, Flávio. *Direitos sociais em tempos de crise econômica*. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço técnico 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.

NASCIMENTO, Elisa Rebouças; COSTA, Lorhan Henrique Kavrovov Vieira; FAGUNDES, Pedro Ribeiro; NASCIMENTO, Talita Corrêa do. Contribuições à atuação dos Tribunais de Contas no enfrentamento da crise climática. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 6. t. 1. p. 325-339. ISBN 978-65-5518-668-0.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/79/231*. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. 2024. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F79%2F231&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 10 set. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o controle de política pública*. Maceió: Viva Editora, 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MEDEIROS, Jeanine Lykawka. Os Tribunais de Contas como atores nas políticas públicas sob a perspectiva da Agenda 2030. In: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 289-316. ISBN 978-85-450-1074-6.

CONSENSUALISMO E EFETIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ACRE E SUA CONEXÃO COM O ODS 16 DA AGENDA 2030

RAQUEL DE ARAÚJO NOGUEIRA
ANA CAROLINE MATOS SANTOS

1 Introdução

O presente estudo examina a aplicação do consensualismo como ferramenta de governança e promoção da Agenda 2030 na atuação dos Tribunais de Contas, em especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Acre. A preocupação central é saber em que medida a adoção do consensualismo transforma a atuação do Tribunal de Contas do Acre, tornando-o mais eficaz na governança pública e no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16, em comparação com o modelo tradicionalmente sancionador. Parte-se do pressuposto de que o uso estratégico do consensualismo representa uma evolução para um controle externo mais proativo, eficaz e colaborativo, superando os limites da atuação meramente sancionadora.

O direito fundamental à educação, consagrado no art. 205 da Constituição Federal, impõe ao Estado a responsabilidade de garantir acesso universal e condições adequadas para o processo de ensino-aprendizagem. Apesar disso, persistem, no Brasil, desigualdades estruturais no acesso e na qualidade da educação, especialmente em áreas rurais e comunidades isoladas. No Acre, o caso da Escola Rural Limoeiro, situada no município de Bujari, revelou de forma dramática a precariedade da infraestrutura escolar, com aulas sendo ministradas em um antigo curral de madeira, sem piso, sem paredes e sem condições sanitárias mínimas. A denúncia, veiculada nacionalmente pelo programa *Fantástico* em 8 de junho de 2025, gerou intensa repercussão social e institucional.

Em resposta à situação, o Tribunal de Contas do Estado do Acre expediu, em 10 de junho de 2025, medida cautelar determinando o afastamento, por 30 dias, do Secretário de Estado de Educação, além da realização de inspeção técnica na Escola Rural Limoeiro, no município de Bujari. No entanto, em um movimento que sinaliza uma mudança de paradigma na atuação fiscalizatória, com foco na efetividade e na resolução colaborativa de problemas, o TCE/AC celebrou, dois dias depois, em 12 de junho, um Termo de Reunião Consensual com a Secretaria Estadual de Educação.

Esse acordo estabeleceu prazos e obrigações claras para a construção de uma nova unidade escolar e a alocação provisória dos estudantes em um espaço adequado. Este desfecho não apenas ilustra uma abordagem que vai além da fiscalização meramente sancionatória, mas a assinatura do Termo se tornou um ato simbólico marcando uma transição do controle externo do TCE/AC, que se move de um modelo predominantemente punitivo para uma atuação mais dialógica, colaborativa e comprometida com as mudanças concretas.

O consensualismo emerge como um princípio fundamental, priorizando a construção de soluções pactuadas entre órgãos de controle e gestores públicos, e estabelecendo-se como uma alternativa mais eficiente e célere à tradicional via exclusivamente punitiva. Embora já consolidado no âmbito da fiscalização federal, especialmente no Tribunal de Contas da União – TCU, sua aplicação e desenvolvimento no cenário do controle externo estadual, particularmente em regiões de menor densidade demográfica como a Amazônia Ocidental, representam um avanço significativo para a governança.

Nesse contexto, instrumentos como o Termo de Consenso (Termo Consensual ou Termo de Reunião Consensual) exemplificam essa transformação, permitindo a correção de falhas na gestão pública de forma mais ágil e efetiva, ao invés de exaurir um processo sancionador completo. Ademais, a abordagem consensualista, como demonstrado nesse caso concreto, alinha-se diretamente com os preceitos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, em especial com o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Este ODS preconiza precisamente o fortalecimento de instituições responsáveis e transparentes em todos os níveis de governança, o que é intrínseco à proposta de um controle externo mais dialógico e colaborativo.

Dito isso, o objetivo geral deste estudo é examinar o papel do consensualismo na atuação do TCE/AC, tomando como estudo de caso

relacionado à Escola Rural Limoeiro. Para essa consecução do objetivo geral definiu-se os seguintes objetivos específicos: a) analisar, a partir do estudo de caso da Escola Rural Limoeiro, como a aplicação do Termo de Reunião Consensual reflete a transição da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado do Acre de um modelo predominantemente sancionador para uma abordagem mais dialógica e colaborativa; b) avaliar de que modo a abordagem consensualista fortalece a governança pública e contribui para a celeridade na resolução de impropriedades, promovendo maior transparência, responsabilidade e efetividade na atuação do controle externo, em consonância com os objetivos do ODS 16 da Agenda 2030; c) discutir as perspectivas e desafios para a consolidação do consensualismo como uma política institucional permanente no Tribunal de Contas do Estado do Acre.

O caminho metodológico residiu num estudo de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, baseado em dados de fonte documentais e revisão bibliográfica pertinente ao tema. A pesquisa qualitativa, conforme ensina Minayo¹ busca compreender a realidade social e cultural de forma aprofundada e contextualizada, sendo especialmente útil para fenômenos complexos e multifacetados, portanto, alinhada à discussão do tema proposto. A coleta e análise de dados fundamentam-se em duas vertentes principais: análise documental e revisão bibliográfica. Na análise documental, serão examinados documentos oficiais do TCE/AC e reportagens jornalísticas pertinentes ao estudo de caso da Escola Rural Limoeiro. Paralelamente, a revisão bibliográfica contemplará a literatura especializada sobre consensualismo e controle externo, oferecendo o suporte teórico necessário à investigação.

A relevância deste estudo é dupla, tanto acadêmica quanto prática, ao endereçar uma lacuna na literatura sobre o consensualismo nos Tribunais de Contas estaduais, com um foco particular em contextos regionais como a Amazônia Ocidental. Sob a perspectiva prática, a pesquisa oferece subsídios para o aprimoramento das estratégias de controle, contribuindo diretamente para a garantia de direitos fundamentais e para a eficiência da gestão pública, em plena consonância com os princípios do ODS 16 da Agenda 2030. Ao investigar o caso concreto sob a ótica do consensualismo, este artigo fortalece o debate acadêmico

¹ MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

e a prática institucional, ressaltando o papel evolutivo dos Tribunais de Contas na consecução dos objetivos da Agenda 2030.

Para aprofundar a discussão, este trabalho organiza-se em três seções principais. A primeira apresenta a contextualização do problema, abordando o direito à educação e os desafios estruturais que persistem no Brasil, com destaque para a realidade acreana. A segunda analisa a mudança de postura do Tribunal de Contas do Estado do Acre, evidenciada pelo caso da Escola Rural Limoeiro, e examina outras deliberações que indicam a adoção de práticas consensuais. Por fim, a terceira discute-se como o consensualismo contribui para o fortalecimento da governança pública e para o cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030, além de apontar desafios e perspectivas para sua consolidação como política institucional.

2 O direito fundamental à educação e os desafios no contexto brasileiro

A educação ocupa um lugar central no ordenamento jurídico brasileiro. Reconhecida como direito fundamental pela Constituição Federal em seu artigo 205,² ela é essencial não apenas para o desenvolvimento pessoal e social, mas também para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Apesar desse reconhecimento, ainda existem muitos desafios para tornar esse direito uma realidade no Brasil. Nascimento,³ diz que o Brasil é um país marcado por históricas e profundas desigualdades socioeconômicas, o que significa que a educação precisa também contribuir para a superação dessa situação. A autora destaca que essa afirmação encontra respaldo no art. 3º da Constituição Federal, ao estabelecer dentre os objetivos fundamentais da República: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, promover o bem de todos.

Nesse contexto, o texto constitucional reconhece expressamente a existência de desigualdades e a necessidade de superá-las, inserindo essa superação como parte essencial de um projeto de desenvolvimento

² BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília. DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

³ NASCIMENTO, Iracema Santos do. *Gestão da educação: a coordenação do trabalho coletivo na escola*. São Paulo: Contexto, 2024. (Coleção Educação na Universidade), p. 8.

nacional, o qual não pode ser concebido sem um sólido e abrangente projeto educacional.

As desigualdades no acesso e na qualidade da educação permanecem profundas, especialmente em regiões mais vulneráveis, como a Amazônia. A precariedade das condições de ensino nessas áreas revela um cenário de exclusão que compromete o pleno exercício do direito à educação. Nesta seção, discutiremos a educação como um direito fundamental, analisando os principais obstáculos que dificultam sua efetivação. Para ilustrar essa realidade, será apresentado o caso da Escola Rural Limoeiro, localizada no interior do Estado do Acre.

3 A educação como dever do estado e direito do cidadão

A Constituição Federal consagra a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida com a colaboração da sociedade. Mais do que garantir o simples acesso à escola, esse direito fundamental envolve a oferta de condições adequadas para o processo de ensino-aprendizagem, como infraestrutura apropriada, materiais didáticos, professores qualificados e políticas públicas inclusivas.

A educação, nesse sentido, é um pilar essencial para o desenvolvimento humano e social. Ela é indispensável para o exercício pleno da cidadania e para a superação das desigualdades que ainda marcam profundamente o país. Sua centralidade no ordenamento jurídico brasileiro reforça seu caráter de direito social e bem público fundamental.

Essa importância está expressa em diversos dispositivos constitucionais, como os artigos 6º, 205, 206 e 208, além da Lei Federal n. 9.394/96.⁴ Ao estabelecer a educação como prioridade, a Constituição firma um compromisso permanente do Estado, que deve transcender governos e orientar a formulação de políticas públicas consistentes, contínuas e integradas, voltadas ao desenvolvimento individual e coletivo.

Apesar desse reconhecimento legal, a realidade mostra que o direito à educação ainda enfrenta sérios obstáculos para se concretizar. As desigualdades no acesso e na qualidade do ensino refletem disparidades históricas de ordem regional, social e econômica. Enquanto os

⁴ BRASIL. *Lei Federal n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

grandes centros urbanos costumam contar com melhor infraestrutura escolar e maior disponibilidade de professores qualificados, áreas rurais, comunidades tradicionais e regiões periféricas convivem com graves carências que comprometem o aprendizado e a permanência dos estudantes na escola.

Diante desse cenário, é urgente a implementação de políticas públicas voltadas à equidade, que garantam o acesso universal e igualitário à educação de qualidade. Organismos internacionais, como a UNESCO,⁵ reforçam essa perspectiva ao destacar a educação como condição essencial para o desenvolvimento sustentável, com papel central na promoção da inclusão social, do crescimento econômico e do fortalecimento das instituições democráticas.

No contexto brasileiro, essa visão exige a superação de barreiras estruturais e a adoção de estratégias eficazes que assegurem a aplicação do artigo 205 da Constituição. É preciso transformar o direito formal à educação em uma realidade concreta para todos os cidadãos, especialmente aqueles que vivem em contextos de maior vulnerabilidade.

4 Apresentação do cenário da escola rural limoeiro

Em 9 de junho de 2025, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC) protocolou representação dirigida à Presidência da Corte, requerendo a instauração de fiscalização para apurar denúncia acerca das condições estruturais e funcionais de uma escola rural localizada na comunidade Limoeiro, no município de Bujari (AC). A iniciativa foi motivada por reportagem exibida em rede nacional pelo programa *Fantástico*, da Rede Globo, em 8 de junho, que expôs a precariedade da unidade escolar.

A representação destacou a gravidade dos fatos noticiados, apontando possível violação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e ao Estatuto da Criança e do Adolescente,⁶ ressaltando a competência do Tribunal para adotar medidas corretivas. De acordo com a reportagem, a escola funcionava há mais de dois anos em um

⁵ UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Educação para o desenvolvimento sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/node/99531>. Acesso em: 3 out. 2025.

⁶ BRASIL. *Lei n. 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 out. 2025.

antigo curral, sem paredes, piso, água encanada ou instalações sanitárias. A única professora da unidade acumulava funções pedagógicas, administrativas e operacionais, incluindo a preparação da merenda e a limpeza do espaço, em jornada de trabalho de 12 horas diárias. Além disso, os estudantes colaboravam na manutenção do ambiente escolar, caracterizando desvio de função e indícios de trabalho infantil.

Diante da gravidade da situação, a Presidente⁷ do Tribunal de Contas do Estado do Acre determinou, de ofício, a abertura de processo de denúncia, reconhecendo a relevância e urgência da matéria. A decisão ressaltou as deficiências estruturais e funcionais da unidade, com riscos à saúde, à segurança e ao direito à educação, tanto sob a ótica da proteção infantojuvenil quanto da responsabilidade do poder público.

Fundamentando-se no art. 172 do Regimento Interno do TCE-AC, que autoriza, em caráter excepcional e subsidiário, a aplicação das normas regimentais do Tribunal de Contas da União (TCU) e permite a adoção de medidas urgentes pela Presidência, com posterior homologação pelo Plenário, foi expedida medida cautelar de natureza processual, *inaudita altera pars*, determinando, além de outras medidas cautelares, o afastamento temporário do Secretário de Educação do Estado do Acre, pelo prazo de 30 dias.

A decisão foi motivada, em parte, por declaração⁸ pública do Secretário, que afirmou que as aulas não seriam suspensas, mesmo diante das condições insalubres e improvisadas, sob o argumento de que “um dia de verão (...) é muito precioso”. A medida cautelar visou garantir a regularidade e a efetividade da instrução técnica a ser conduzida pelo Tribunal.

Em cumprimento à determinação, foi autuado o processo de representação, com o objetivo de apurar denúncia veiculada na reportagem do programa *Fantástico*, reforçando o compromisso institucional com a fiscalização da qualidade da educação pública e a proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

No dia 12 de junho, durante a sessão ordinária do Plenário destinada à homologação da decisão cautelar, o Secretário de Educação

⁷ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. ARAÚJO, Dulcinéa Benício de. (Cons. Biênio 2025-2026). *Processo administrativo SEI n. 999999.002509.2025-36*. Rio Branco Acre, 2025.

⁸ ACRE. *Redação do Ac 24 horas*. Fantástico mostra escola do Acre sem parede, sem água, sem chão e com barata na geladeira. Rio Branco Acre. 08.06.2025 Disponível em: <https://ac24horas.com/2025/06/08/fantastico-mostra-escola-do-acre-sem-parede-sem-agua-sem-chao-e-com-barata-na-geladeira/>. Acesso em: 23 out. 2025.

do Estado do Acre compareceu ao Tribunal de Contas. Em reunião prévia com a Presidente e o Vice-Presidente, foi firmado um Termo de Reunião Consensual,⁹ estabelecendo providências a serem adotadas pelo Secretário no prazo de 30 (trinta) dias corridos.

As medidas acordadas incluíram: a) suspensão imediata das aulas no anexo da Escola Estadual Limoeiro, sem prejuízo da conclusão do ano letivo; b) realização de visita técnica à Escola Estadual Francisco Salustiano, prevista para 18/06/2025; c) garantia de observância e respeito aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, fazendo cessar toda e qualquer situação que possa caracterizar trabalho infantil irregular em contexto escolar; e, d) compromisso de construção de uma Escola Modelo no local onde hoje existe a Escola Limoeiro Central.

Após a reunião foi realizada a 1605ª Sessão Ordinária presencial do Plenário,¹⁰ na qual, por unanimidade, os membros do Tribunal ratificaram a Decisão Cautelar, com exceção da medida de afastamento do Secretário de Educação. Essa exceção foi fundamentada na decisão judicial proferida em sede de Mandado de Segurança,¹¹ bem como no teor do Termo de Reunião Consensual firmado entre as autoridades do TCE/AC.

Em 10 de julho de 2025, foi inaugurada a nova Escola Estadual Limoeiro, situada na zona rural do município de Bujari. Na ocasião, o Secretário de Educação apresentou ao Tribunal de Contas relatório detalhado sobre a conclusão das obras, informando o início das atividades escolares no novo espaço, agora dotado de condições estruturais adequadas e compatíveis com os padrões mínimos exigidos para o funcionamento de unidade de ensino.¹²

⁹ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre, *Processo n. 148.866*: representação para apurar denúncia. Acesso em: 4 out. 2025, p. 49-50.

¹⁰ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. 1605ª Sessão Ordinária da Plenária. YOU TUBE, 12 jun. 2025. 1:30min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lra1kPZ6wrU&t=5231s>. Acesso em: 4 out. 2025.

¹¹ ACRE. Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança* nº 1001167-60.2025.8.01.0000. Decisão Interlocutória. Rel. Des. CAMOLEZ, Luís. Rio Branco Acre, 2025, p. 68-73.

¹² LIMA, Taiane. Alunos que estudavam em casebre sem paredes no Acre há 3 anos ganham nova escola: “Sonho realizado”. *G1*, 10.07.2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2025/07/10/nova-sede-da-escola-estadual-rural-limoeiro-anexo-e-inaugurada.ghml>. Acesso em: 23 ago. 2025.

5 A atuação tradicional do controle externo: o modelo sancionador e seus limites

A atuação inicial do Tribunal de Contas do Estado do Acre, ao determinar o afastamento compulsório do Secretário de Educação, evidenciou o exercício de sua função fiscalizatória. Essa medida, que encontra respaldo constitucional no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, combinado com o art. 61, inciso VII da Constituição Estadual, revela a intrínseca articulação entre as atribuições fiscalizadora e sancionadora dos Tribunais de Contas no desenvolvimento do controle da gestão pública

A Constituição Federal, em seus artigos 71, inciso IX, e 75, estabelece a competência dos tribunais de contas para “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”. Este dispositivo consagra a função corretiva dos Tribunais, permitindo-lhes determinar aos jurisdicionados a adoção de medidas para sanar irregularidades.

Nesse contexto de correção, ganha destaque a utilização do controle preventivo por meio de medidas cautelares. Tais ações visam não apenas evitar danos ao erário, mas também assegurar a efetividade das decisões proferidas, uma vez que o controle posterior, em muitos casos, revela-se insuficiente para garantir a plena implementação das políticas públicas, especialmente diante de desvios de recursos ou comprometimento da finalidade pública, culminando em prejuízo direto ao cidadão.

Tradicionalmente, esse procedimento pauta a atuação dos tribunais pela aplicação rigorosa da legalidade, com o foco na identificação de desvios e na imputação de responsabilidades mediante sanções. Viana¹³ observa que muitas questões relacionadas à processualização das competências outorgadas aos Tribunais de contas são solucionadas a partir do filtro da legalidade. Nesse sentido, a base legislativa a partir da qual as normas processuais são editadas é a Lei Orgânica de cada Corte de Contas.¹⁴

¹³ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.106.

¹⁴ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Lei Complementar n. 38*, de 27 de dezembro de 1993, art. 41, abrange a jurisdição, delimitando claramente os limites de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Rio Branco Acre, 2025.

As principais sanções e outras formas de atuação do controle externo, aplicáveis em processos de contas, encontram-se dispostas nos artigos 87 a 92 da Lei Complementar n. 38/1993,¹⁵ que constitui a Lei Orgânica do TCE/AC. O poder de cautela do Tribunal, por sua vez, é previsto no artigo 144, inciso V, do Regimento Interno¹⁶ do Tribunal de Contas do Estado do Acre, figurando como uma das medidas passíveis de deliberação pelo colegiado.

No entanto, o referido regimento não contempla expressamente a possibilidade de afastamento cautelar de gestores públicos. Diante dessa lacuna normativa, recorreu-se ao artigo 172 do próprio regimento, que estabelece a aplicação subsidiária em casos omissos, para fundamentar a adoção de medida cautelar de afastamento do Secretário de Educação do Estado do Acre.

A base legal para essa decisão foi o artigo 44 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei Federal n.º 8.443/1992,¹⁷ que autoriza o afastamento temporário de responsáveis quando houver indícios de que sua permanência no cargo possa prejudicar auditorias, causar novos danos ao erário ou dificultar o ressarcimento dos prejuízos. Dessa forma, o TCE/AC ao aplicar por analogia o entendimento já consolidado no TCU, reforçou a legitimidade de sua medida frente à ausência de previsão específica na legislação local.

No caso concreto analisado, o TCE/AC, impelido pela representação do Ministério Público de Contas e pela gravidade da situação, inicialmente adotou medidas firmes e sancionatórias. Contudo, em um segundo momento, o Tribunal demonstrou uma significativa evolução ao incorporar uma abordagem mais dialógica e consensual, alinhando-se aos novos paradigmas do controle externo, os quais priorizam a prevenção, a orientação e a construção de soluções colaborativas.

Essa mudança de postura institucional demanda uma releitura dos conceitos tradicionais que historicamente guiaram a atuação dos

¹⁵ ACRE. *Lei Complementar n. 38*, de 27 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do acre e seu Ministério Público Especial, revoga a Lei Complementar n. 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências. Rio Branco Acre, 2025. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/197>. Acesso em: 4 out. 2025.

¹⁶ ACRE. *Resolução n. 30*, de 28 de novembro de 1996. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Rio Branco Acre, 2025. Disponível em: https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar_regimento. Acesso em: 4 out. 2025.

¹⁷ BRASIL. *Lei Federal n. 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília. DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 5 out. 2025.

tribunais de contas. O consensualismo, portanto, não representa uma renúncia à fiscalização ou à responsabilização, mas configura-se como a busca por maior efetividade e justiça no exercício do controle, promovida pelo diálogo institucional e pela cooperação entre os diversos atores da gestão pública.

6 O consensualismo na administração pública e a transformação do controle externo

O consensualismo, na Administração Pública, pode ser entendido como o uso de diálogo e cooperação entre os órgãos de controle e os gestores públicos. Essa abordagem busca prevenir irregularidades, resolver conflitos de forma mais rápida e melhorar a qualidade da gestão. A base legal para essa prática está na Constituição Federal, especialmente no artigo 37, que estabelece os princípios da legalidade e da eficiência. A legalidade garante que a administração pública siga as leis, enquanto a eficiência exige que os serviços públicos sejam prestados com qualidade e bons resultados.

Nesse sentido, o uso de mecanismos consensuais, como acordos e orientações, ajuda a unir o cumprimento das normas com soluções práticas e eficazes. Em vez de focar apenas em punições, o controle externo pode atuar de forma mais colaborativa, contribuindo para uma gestão pública mais justa, transparente e eficiente.

Ferraz¹⁸ afirma que o direito atua como instrumento de regulação e repressão dentro da Sociedade. Essa visão é amplamente compartilhada, já que muitos estudos associam as normas jurídicas à ideia de sanção. No entanto, o papel do direito vai além da punição. Ele também deve ser capaz de promover consensos. Lidar com consensos significa valorizar o diálogo em vez da imposição, reconhecendo que a construção coletiva de soluções pode ser mais eficaz e justa do que a simples aplicação de medidas coercitivas.

Viana¹⁹ diz que a partir de um discurso do excesso do exercício do poder sancionatório, tem-se mirado na necessidade de incentivo à

¹⁸ FERRAZ, Luciano. *Improbidade administrativa e tribunais de contas: as inovações da Lei n. 14.230/2021*. In: MOTTA, Fabrício. VIANA, Ismar. (Coord.). Belo Horizonte. Fórum, 2022, p. 180-181.

¹⁹ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

substituição do sancionamento pela pedagogia do controle, como se o fundamento das funções pedagógicas e sancionadora remetesse a ideia de substituição, ou alternatividade, e não de complementariedade. Essa afirmação alerta o equívoco em que sanção e pedagogia são alternativas excludentes. O autor defende que devem ser vistas como complementares: punir quando necessário, mas também tem o papel de prevenir falhas, promover boas práticas e de educar.

Nesse sentido, o consensualismo no controle externo não enfraquece o papel fiscalizador do TCE, ao contrário, o fortalece, tornando-o mais estratégico, resolutivo e próximo da realidade da administração. A adoção de solução consensual não exime os responsáveis da obrigação de prestar contas, nem afasta a apuração de responsabilidades por eventuais danos ao erário.²⁰

Conforme Dantas,²¹ o consensualismo amplia o alcance do controle externo ao transformar o Tribunal em agente de orientação, mediação e promoção de boas práticas administrativas, em vez de atuar exclusivamente como instância punitiva. Essa abordagem incentiva a cultura de planejamento, responsabilidade e legalidade nos órgãos públicos, reforçando a eficiência administrativa de forma preventiva e promovendo um pluralismo administrativo que valoriza o diálogo entre os diversos órgãos e entidades.

Thamay²² observa que os Tribunais de Contas estão passando por uma transformação importante. Além de fiscalizar e aplicar sanções em casos de irregularidades, eles têm assumido também o papel de facilitadores de acordos que ajudam a melhorar a gestão pública. Um exemplo dessa nova abordagem são as experiências institucionais de diálogo estruturado e democrático, que reúnem agentes públicos e órgãos jurisdicionados em processos de escuta qualificada e construção colaborativa de soluções. Essas iniciativas permitem a correção de falhas administrativas sem a necessidade de medidas punitivas mais severas, promovendo uma cultura de cooperação e efetividade.

²⁰ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 11. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 282.

²¹ DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista jurídica da presidência*, Brasília, v. 22, n. 127, jun./set. 2020, p. 265.

²² PEREIRA, Carlos Alexandre *et al.* In: THAMAY, Rennan. (Coord.). *Consensualismo nos tribunais de contas*. São Paulo: Tirant lo Blanch, Série Direito Processual de Contas. 2025, p. 42-43.

Essas práticas baseadas no diálogo trazem muitos benefícios. Elas tornam os processos mais rápidos e ajudam a resolver conflitos de forma mais eficiente. Como as soluções são construídas em conjunto com os gestores, há maior chance de que os acordos sejam cumpridos voluntariamente. Além disso, essa forma de atuação contribui para que as políticas públicas sejam colocadas em prática com mais qualidade e agilidade, beneficiando diretamente a sociedade.

O Termo de Reunião Consensual funciona como instrumento jurídico-administrativo capaz de formalizar compromissos voluntários assumidos pelos gestores públicos, definindo medidas corretivas, prazos de execução e mecanismos de acompanhamento. Essa prática fortalece o caráter pedagógico do controle externo e reduz a morosidade processual, garantindo respostas mais rápidas e eficazes aos problemas identificados. Além disso, preserva a possibilidade de atuação sancionadora caso os compromissos não sejam cumpridos, mantendo o equilíbrio entre prevenção e responsabilização.

7 Análise dos resultados: aplicação prática do consensualismo no Tribunal de Contas do Acre

No caso da Escola Estadual Limoeiro, a celebração do TAC com o Secretário de Educação do Estado do Acre ilustra esse novo paradigma. O Tribunal, ao invés de se limitar à imposição de sanções, promoveu medidas coordenadas e concretas para a melhoria da qualidade da educação, assegurando a proteção dos direitos das crianças e adolescentes e garantindo a implementação imediata de políticas públicas corretivas.

Dessa forma, o consensualismo não apenas amplia a efetividade do controle externo, como também transforma a relação entre Tribunais de Contas e gestores públicos, tornando-a mais estratégica, colaborativa e orientada à prevenção de irregularidades, ao aprimoramento da gestão pública e à entrega de resultados concretos à sociedade.

O movimento em direção ao consensualismo encontra sólido respaldo em diretrizes nacionais. Em 2022, por exemplo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou Nota Recomendatória,²³ na qual orienta as Cortes de Contas a adotarem boas práticas focadas na eficiência, transparência e fiscalização

²³ BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Nota Recomendatória* n. 02/2022. Brasília, DF. 24.08.2022. MIOLA, Cezar. Disponível em: <https://atrimon.org.br/>

preventiva, reforçando a necessidade de alinhar a atuação dos Tribunais às demandas contemporâneas da Administração Pública e incentivar soluções mais céleres e colaborativas. Em consonância com essa orientação, o Tribunal de Contas do Estado do Acre aprovou a Resolução nº 127/2023,²⁴ que instituiu a *mesa técnica* como espaço de diálogo entre o Tribunal e seus jurisdicionados.

Embora a criação da mesa técnica represente um avanço importante na transição entre o modelo tradicional, de caráter mais conservador, e a adoção do consensualismo, a norma que a institui ainda não configura uma política institucional ampla. Isso porque se limita à utilização de uma ferramenta específica de mediação voltada à formalização de processos, conforme previsto no artigo 4º da Resolução.

Dessa forma, percebe-se que, apesar de já reconhecido e incentivado nos âmbitos nacional e estadual, o consensualismo ainda está em processo de consolidação. Para que se desenvolva plenamente, é necessário ir além dos instrumentos conceituais e promover sua incorporação como prática institucional. Isso implica adotar uma postura mais dialógica, integrando indicadores sociais e de direitos humanos ao controle orçamentário, um passo essencial para qualificar a fiscalização e oferecer respostas mais efetivas às demandas da sociedade.

8 O caso da Escola Limoeiro: aplicação do consensualismo na prática pelo Tribunal de Contas do Acre

O caso da Escola Rural Limoeiro, em Bujari (AC), é um marco fundamental para entender como o Tribunal de Contas do Estado do Acre tem abraçado práticas consensuais. A forma como a situação foi conduzida mostra uma mudança importante: de um modelo tradicional, que prioriza punições, para uma abordagem mais dialógica e colaborativa.

wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

²⁴ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 127*, 6 de setembro de 2023. Institui mesa técnica no TCE/AC, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Rio Branco Acre, 2025. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/211>. Acesso em: 23 out. 2025.

Diante da gravidade da situação, a Presidência da Corte expediu medida cautelar determinando o afastamento temporário do Secretário de Educação. Essa decisão refletia a postura tradicional do controle externo, alicerçada na legalidade estrita e na aplicação de sanções.

No entanto, quando a medida cautelar estava pronta para ser submetida ao Plenário, o cenário mudou. O próprio Secretário de Educação compareceu espontaneamente, demonstrando disposição para resolver os problemas da escola. Diante disso, o Tribunal adotou uma abordagem dialógica e resolutiva, estabelecendo prazos e ações para corrigir as irregularidades.

O Termo de Reunião Consensual firmado incluía a suspensão imediata das aulas no prédio precário, a transferência dos alunos para um local adequado, uma visita técnica e o compromisso de construir uma nova escola. Ao aprová-lo, o Plenário confirmou a medida cautelar, mas priorizando uma solução dialogada que atendesse ao interesse público sem atrapalhar a gestão. Esse Termo demonstra, na prática, o consensualismo em ação no TCE/AC. Por meio dele, o gestor assumiu responsabilidades claras, com prazos e ações definidas, sempre sob a fiscalização do Tribunal, garantindo a continuidade da política educacional.

Essa abordagem baseada no diálogo trouxe resultados rápidos e positivos para a comunidade escolar, culminando na inauguração de uma nova unidade de ensino em julho de 2025. O exemplo da Escola Rural Limoeiro ilustra como o TCE/AC está evoluindo, unindo o respeito à lei com a busca por soluções eficazes. O uso de instrumentos consensuais se mostra, assim, uma ferramenta de governança poderosa, capaz de fortalecer a gestão pública e responder melhor às necessidades da sociedade.

O caso da Escola Limoeiro é, sem dúvida, emblemático. Ele conferiu grande visibilidade a uma prática inovadora no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Acre, ainda que tenha se concretizado por meio de um instrumento não formalmente regulamentado pela instituição. Embora o consensualismo, como política institucional, ainda não esteja respaldado por norma interna específica fora do processo tradicional, a análise de outras decisões do TCE/AC revela uma tendência para a adoção desse método. Nessas deliberações, observa-se uma preferência por abordagens mais resolutivas e eficazes, alinhadas a uma postura flexível e colaborativa. Essas experiências complementares serão examinadas no próximo tópico.

9 Outras deliberações do TCE/AC: eficiência e resolução para além da sanção punitiva

Em 2023, o Tribunal de Contas do Estado do Acre proferiu decisão²⁵ que adotou uma interpretação mais flexível da legislação, afastando-se de um formalismo estrito para considerar as particularidades do caso concreto. Reconheceu-se que, embora determinadas nomeações tenham ocorrido em desacordo com os artigos 20, II, “c” e 22, parágrafo único, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a relevância das atividades desempenhadas e o contexto da pandemia de 2020 e 2021 justificavam uma abordagem diferenciada. Em vez de determinar a anulação imediata dos atos, o Tribunal optou por um critério orientativo, buscando a correção futura sem comprometer a gestão em um período crítico.

A decisão do Plenário destacou a essencialidade das funções exercidas pelos servidores nomeados e o impacto positivo na continuidade dos serviços públicos, ponderando que, apesar da irregularidade formal, havia uma necessidade concreta e urgente de manutenção da prestação dos serviços. Considerou, ainda, a excepcionalidade da pandemia, que impôs desafios inéditos à Administração Pública, legitimando uma flexibilização interpretativa em prol da eficiência e da proporcionalidade.

Com base nesses fundamentos, o voto defendeu a manutenção das nomeações, evitando medida drástica que poderia gerar instabilidade administrativa em momento de crise. Para não validar a irregularidade, a decisão adotou posição orientativa, estabelecendo parâmetros para futuras situações semelhantes. Essa abordagem demonstra uma preocupação em ir além da mera conformidade formal, privilegiando soluções proporcionais e voltadas à melhoria contínua da gestão pública. Mesmo sem usar explicitamente o termo, o voto se alinha à lógica do consensualismo, que não se limita a fiscalizar e sancionar, mas também coopera para o aperfeiçoamento da administração.

²⁵ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão TCE/AC n. 13.837/2023* Plenário (Inspeção para verificação da existência de atos nulos e descumprimento de medidas disciplinadas pela LRF e Lei Complementar n. 173/2020, em face do Decreto n. 10.435/2021 – nomeações realizadas pelo Executivo Estadual para o Instituto de Defesa Agropecuária Florestal – IDAF, nos cargos de Engenheiro Agrônomo, Médico Veterinário e Técnico em Defesa Agropecuária e Florestal). Relatora: conselheira Dulcinéia Benício de Araújo. Julgado em 26.01.2023. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em 24 ago. 2025.

De forma similar, outra deliberação de destaque,²⁶ a essência da decisão reside na flexibilização interpretativa das vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre contratação de pessoal. A decisão estabelece que, mesmo diante da extrapolação dos limites prudenciais, a reposição de pessoal em áreas essenciais (saúde, educação e segurança) é permitida pelo artigo 22, parágrafo único, inciso II, da LRF.

O Tribunal, conciliou a responsabilidade fiscal com a imperatividade da continuidade e qualidade dos serviços públicos essenciais, orientando gestores a priorizar servidores efetivos e a buscar soluções legais que preservem a força de trabalho em setores críticos, sem que as leis complementares (nº 173/2020 e nº 178/2021) tenham afastado essa prerrogativa fundamental da LRF.

Do ponto de vista social e do controle externo, a decisão do TCE/AC reafirma que, mesmo diante da extrapolação dos limites da LRF, a essencialidade dos serviços públicos deve ser preservada. Nesse sentido, o plenário recomendou que o preenchimento de vagas priorize servidores efetivos em detrimento de temporários, sempre que permitido legalmente, garantindo estabilidade, qualificação e continuidade.

Um terceiro julgamento relevante foi a análise pelo Plenário de nomeações de Procuradores do Estado realizadas em contexto de extrapolação do limite de despesa com pessoal. Divergindo da proposta inicial de anulação, a decisão²⁷ considerou a excepcionalidade e o pragmatismo da situação. Reconheceu-se que os atos decorreram de acordo judicial homologado, produzindo coisa julgada, o que impunha respeito à segurança jurídica.

²⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão n. 14.406/2023 Plenário*. (Consulta para resposta, em tese, ao seguinte questionamento: pode a administração pública, mesmo estando acima do limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, prover cargos criados em lei, sem aumento da despesa, em substituição às contratações temporárias para atendimento de necessidades permanentes em áreas essenciais, tais como saúde, segurança e educação) Relatora: conselheira Dulcinéia Benício de Araújo. Julgado em 07.12.2023. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

²⁷ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão n. 14.512/2024 Plenário* (Inspeção para verificação da existência de atos nulos e/ou descumprimento de medidas disciplinadas pela LRF sobre os atos de posse ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. dos candidatos nomeados por meio dos Decretos n. 864-P, 865-P, 866-P, 867-P, 868-P, 869-P, 870-P, 871-P, 872-P, 875-P, 927-P, 928-P e 1.004-P, publicados no D.O.E n. 13.259, 13.262 e 13.267, para o cargo de Procurador do Estado do Acre, mediante concurso público de provas e títulos, com a expedição de medida cautelar) Relator: conselheiro Antônio Jorge Malheiro, Revisora: conselheira Dulcinéia Benício de Araújo. Julgado em 22.02.2024. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

O voto vencedor ressaltou que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) atuou de boa-fé, buscando minimizar os riscos de decisões judiciais mais onerosas ao erário. Observou-se, ainda, que houve recondução dos gastos com pessoal em 2022, mitigando a gravidade inicial da extrapolação. Amparada no artigo 22, §§ 1º e 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o voto vencedor defendeu a necessidade de considerar as circunstâncias práticas e os resultados da decisão administrativa. Assim, propôs o reconhecimento excepcional da regularidade das nomeações e o arquivamento do feito, com recomendação futura ao Executivo para observância dos limites da LRF.

Em vez de anular o ato, o voto proferido propôs o reconhecimento excepcional da regularidade das nomeações, considerando o cenário em que ocorreram e a intenção de diminuir o ônus ao erário. Nesse sentido, a tese privilegiou a boa-fé, a razoabilidade e a segurança jurídica, considerando a situação concreta de ajuste da despesa.

Ao propor o arquivamento do processo e emitir recomendação ao Executivo para observância futura dos limites da LRF, o Tribunal reforça que o controle externo deve buscar equilíbrio entre o cumprimento rigoroso da lei e a efetividade das soluções adotadas.

Um aspecto notável dessas decisões é que os votos foram proferidos pela mesma Conselheira que, em 2025, assumiu a presidência do TCE/AC. Isso evidencia que a atual gestão tem adotado um estilo de governança distintivo, priorizando o diálogo, a resolução de conflitos e uma maior aproximação com a sociedade acreana. Uma clara demonstração dessa nova visão foi a reformulação do planejamento estratégico em 2025, conduzida de forma participativa, que resultou na alteração da missão institucional para incluir o termo “promoção ao consenso”.²⁸

Essa postura se manifesta em iniciativas concretas, como reuniões com conselhos e entidades representativas, que capacitam o Tribunal a exercer seu papel fiscalizador de forma mais conectada com a realidade local. Consequentemente, tais ações contribuem para que os resultados do controle externo se tornem mais palpáveis para a população, impulsionando melhorias efetivas na gestão pública.

²⁸ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. 1623ª Sessão Ordinária do Plenária. *Processo n. 149.461*. 01:19:50 YOUTUBE. 23 out. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pR5uq2pKC14>. Acesso em: 23 out. 2025.

10 O consensualismo e o fortalecimento da governança pública em alinhamento com o ODS 16 da agenda 2030

O consensualismo, ao privilegiar o diálogo, a cooperação e a construção de soluções pactuadas entre Tribunais de Contas e gestores públicos, emerge como uma ferramenta estratégica de governança. Ele não apenas fortalece as instituições e promove a eficiência administrativa, mas também assegura maior efetividade das políticas públicas. Paralelamente, essa abordagem alinha-se diretamente aos objetivos do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), ao estimular práticas que conciliam legalidade, responsabilidade e transparência.

Nesse contexto, a aplicação do consensualismo demonstra que é possível superar as limitações do modelo sancionador tradicional, garantindo respostas mais céleres e adequadas às demandas sociais, sem comprometer a estabilidade e a continuidade das políticas públicas.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.²⁹ O consensualismo, ao promover o diálogo e a cooperação entre Tribunais de Contas e gestores públicos, contribui diretamente para o fortalecimento da governança e para a consecução do ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

A utilização de instrumentos como o Termo de Consenso permite que a atuação do controle externo se torne mais estratégica, preventiva e orientada a resultados, garantindo que irregularidades sejam corrigidas de forma tempestiva e com menor ônus ao erário.

Assim, o consensualismo atua como mecanismo de governança que integra eficiência, legalidade e participação social, fortalecendo a legitimidade das decisões dos Tribunais de Contas e promovendo instituições públicas mais transparentes, colaborativas e eficazes.

No caso da Escola Rural Limoeiro, a atuação do TCE/AC, ao privilegiar a construção de soluções consensuais, transcendeu a simples correção de deficiências estruturais. Demonstrou-se, com clareza, um profundo alinhamento com as diretrizes da Agenda 2030, em especial com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 – Paz, Justiça

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 out. 2025.

e Instituições Eficazes. A abordagem adotada pelo Tribunal, que resultou na preservação da continuidade da política educacional e na proteção dos direitos fundamentais das crianças, exemplifica a meta de construir instituições responsáveis, transparentes e eficazes.

Assim, a atuação do tribunal de contas não apenas resolveu um problema urgente, mas também fortaleceu a legitimidade e promoveu um modelo de governança que integra eficiência, legalidade e participação social, contribuindo diretamente para a consecução de uma justiça mais acessível e de instituições mais robustas.

11 Desafios e perspectivas do consensualismo no Tribunal de Contas do Acre

Para que o consensualismo se consolide como uma política institucional permanente, o Tribunal de Contas do Estado do Acre precisa superar o rigor técnico que caracteriza os instrumentos tradicionais de controle e avançar na construção de uma política interna pautada pelo diálogo e pela corresponsabilidade. Mais do que um simples guia, essa política deve constituir uma base normativa sólida, capaz de abarcar não apenas os conceitos clássicos de receitas e despesas, especialmente no que tange aos valores remuneratórios, mas também os valores sociais que transcendem métricas quantitativas, como a educação, um direito fundamental e pilar do desenvolvimento humano.

A formalização dessa abordagem permitirá alinhar as práticas consensuais aos princípios da boa governança e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial ao ODS 16, que propugna por instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

Essa política interna deve definir com clareza os princípios que orientam a atuação consensual, como o interesse público, a proporcionalidade, a razoabilidade e a boa-fé. É igualmente crucial que detalhe os tipos de instrumentos utilizáveis, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), das mesas de consensualismo e da criação de espaços para o diálogo e para a mediação.

Adicionalmente, é essencial estabelecer objetivos claros e mensuráveis para essa política. Isso permitirá o acompanhamento eficaz dos resultados das ações, visando, em especial, à melhoria das políticas públicas e ao cumprimento das metas do ODS 16.

Para assegurar a efetividade dessa política, o investimento em um plano de comunicação interna e na capacitação contínua do corpo técnico é indispensável. Auditores, conselheiros e demais servidores precisam ser preparados para essa nova abordagem, com formação em técnicas de negociação, mediação e resolução de conflitos, embasada em estudos de caso e boas práticas. Tal formação deve catalisar uma mudança de cultura institucional, promovendo uma atuação mais proativa, colaborativa e pedagógica, onde o diálogo e a busca por soluções eficazes sobressaíam à simples aplicação de sanções.

Por fim, para garantir segurança jurídica e uniformidade, essa política deve ser complementada por uma regulamentação normativa clara, expressa em resoluções e instruções específicas. Essas normas devem pormenorizar os procedimentos para cada instrumento consensual, estabelecer competências e responsabilidades, e indicar critérios objetivos para sua aplicação.

A integração com os sistemas processuais já existentes e a criação de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação são cruciais para aprimorar continuamente a atuação do Tribunal. No entanto, para que o consensualismo se consolide verdadeiramente como uma política institucional permanente e evite a dependência de iniciativas pontuais ou a percepção de casuismo, é imperativo que o TCE/AC avance na formalização de normativos internos. Essa institucionalização, que registre de forma clara os instrumentos, procedimentos e critérios aplicáveis, é essencial para garantir a segurança jurídica, a transparência e a previsibilidade, fortalecendo a credibilidade da Corte perante a sociedade e os jurisdicionados.

12 Conclusão

Este estudo analisou as limitações do modelo tradicional de atuação sancionadora dos Tribunais de Contas, frequentemente insuficiente diante das persistentes desigualdades nas políticas públicas. Um exemplo emblemático dessa realidade foi o caso da Escola Rural Limoeiro, no município de Bujari (AC), que evidenciou a necessidade de novas abordagens por parte do controle externo.

O desenvolvimento do trabalho iniciou com a contextualização do direito à educação e os desafios estruturais que persistem no Brasil, destacando a precariedade em áreas rurais e a necessidade de respostas efetivas do poder público. Em seguida, analisou-se a atuação tradicional

do controle externo, centrada no modelo sancionador, evidenciando suas limitações para garantir soluções céleres e eficazes diante de situações críticas.

A análise do caso da Escola Rural Limoeiro demonstrou, de forma concreta, como a adoção do Termo de Reunião Consensual pelo TCE/AC representou uma mudança significativa de postura. Essa abordagem dialógica possibilitou a correção imediata das irregularidades, assegurando a continuidade da política educacional e a proteção dos direitos fundamentais. Outras deliberações reforçaram essa tendência, indicando que o consensualismo pode ser incorporado como prática estratégica para fortalecer a governança pública.

Por fim, discutiu-se como essa mudança se conecta ao ODS 16 da Agenda 2030, ao promover instituições mais transparentes, eficazes e orientadas ao diálogo. Constatou-se que, embora os resultados sejam promissores, a consolidação do consensualismo como política institucional depende da formalização de normativos internos, da capacitação contínua do corpo técnico e da criação de mecanismos de monitoramento. Essa institucionalização é essencial para garantir segurança jurídica, previsibilidade e efetividade, consolidando o controle externo como um instrumento não apenas fiscalizador, mas também indutor de boas práticas e desenvolvimento sustentável.

Partiu-se da hipótese de que a adoção estratégica do consensualismo, especialmente por meio de instrumentos como o Termo de Reunião Consensual, pode transformar significativamente a atuação do Tribunal, tornando o controle externo mais eficaz na promoção da boa governança e no cumprimento do ODS 16. Os resultados confirmam essa hipótese: a abordagem dialógica não apenas amplia a efetividade das ações, promovendo melhores resultados, como também fortalece a confiança da sociedade na instituição. Ao optar por soluções consensuais, o Tribunal assume um papel educativo e preventivo, orientando gestores públicos e fomentando uma cultura baseada em responsabilidade, planejamento e melhoria contínua da gestão.

Em síntese, o estudo conclui que o consensualismo representa uma mudança de paradigma na atuação do controle externo no Acre. Ao unir legalidade, pragmatismo e compromisso social, o TCE/AC deixa de ser apenas um órgão fiscalizador para se tornar um agente ativo na construção de soluções e na promoção da paz institucional. Mais do que corrigir erros, essa nova postura contribui para a efetivação de

direitos fundamentais, transformando o controle de legalidade em um instrumento poderoso de impacto social e desenvolvimento sustentável.

O consensualismo, portanto, marca uma evolução significativa: de um modelo centrado na punição para uma abordagem integrada, voltada à efetividade social, à governança pública e ao fortalecimento das instituições, conforme preconizado pelo ODS 16. Para consolidar essa transformação e evitar práticas casuísticas ou amadoras, é essencial que o Tribunal avance na formalização de normativos internos, registrando de forma clara os instrumentos, procedimentos e critérios aplicáveis. Essa institucionalização garante segurança jurídica, transparência e previsibilidade, além de fortalecer a credibilidade da Corte perante a sociedade e os jurisdicionados. Trata-se de um caminho promissor para tornar o controle externo ainda mais relevante na vida das pessoas.

Referências

ACRE. *Lei Complementar n. 38*, de 27 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial, revoga a Lei Complementar n. 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências. Rio Branco Acre, 2025. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/197>. Acesso em: 4 out. 2025.

ACRE. *Redação do Ac 24 horas*. Fantástico mostra escola do Acre sem parede, sem água, sem chão e com barata na geladeira. Rio Branco Acre, 08.06.2025. Disponível em: <https://ac24horas.com/2025/06/08/fantastico-mostra-escola-do-acre-sem-parede-sem-agua-sem-chao-e-com-barata-na-geladeira/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

ACRE. *Resolução n. 30*, de 28 de novembro de 1996. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Rio Branco Acre, 2025. Disponível em: https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar_regimento. Acesso em: 4 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 127*, 6 de setembro de 2023. Institui mesa técnica no TCE/AC, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Rio Branco Acre, 2025. Disponível em: <https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/211>. Acesso em: 23 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. 1623ª Sessão Ordinária do Plenária. *Processo n. 149.461*. 01:19:50 YOUTUBE. 23 out. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pR5uq2pKCi4>. Acesso em: 23 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. 1605ª Sessão Ordinária do Plenária. YOUTUBE. 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lra1kPZ6wrU&t=5231s>. Acesso em: 4 out. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão TCE/AC n. 13.837/2023* Plenário. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

ACRE. Tribunal De Contas Do Estado Do Acre. *Acórdão TCE/AC n. 14.406/2023* Plenário. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão TCE/AC n. 14.512/2024* Plenário. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ACRE. Tribunal de Justiça. *Mandado de segurança* nº 1001167-60.2025.8.01.0000. Decisão Interlocutória. Rel. Des. CAMOLEZ, Luís. Rio Branco Acre, 2025.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. *Nota Recomendatória n. 2/2022*. MIOLA, Cezar. Brasília, 24.08.2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília. DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. *Lei Federal n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. DF, 2025. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília. DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 5 out. 2025.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 22, n. 127, jun./set. 2020.

FERRAZ, Luciano. *Improbidade administrativa e tribunais de contas: as inovações da Lei n. 14.230/2021*. In: MOTTA, Fabrício. VIANA, Ismar. (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LIMA. Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. rev. atual. e ampl. Rio de janeiro: Método, 11ª ed. 2025.

LIMA, Taiane. Alunos que estudavam em casebre sem paredes no Acre há 3 anos ganham nova escola: “Sonho realizado”. *G1*, 10.07.2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/acre/noticia/2025/07/10/nova-sede-da-escola-estadual-rural-limoeiro-anexo-e-inaugurada.ghhtml>. Acesso em: 23 ago. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

NASCIMENTO, Iracema Santos do. *Gestão da educação: a coordenação do trabalho coletivo na escola*. São Paulo: Contexto, 2024. (Coleção Educação na Universidade)

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 out. 2025.

PEREIRA, Carlos Alexandre et al. In: THAMAY, Rennan. (Coord.). *Consensualismo nos tribunais de contas*. São Paulo: Tirant lo Blanch, Série Direito Processual de Contas. 2025.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Educação para o desenvolvimento sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/node/99531>. Acesso em: 3 out. 2025.

VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NOGUEIRA, Raquel de Araújo; SANTOS Ana Caroline Matos. Consensualismo e efetividade na gestão pública: estudo de caso do Tribunal de Contas do Acre e sua conexão com o ODS 16 da Agenda 2030. In: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 317-341. ISBN 978-85-450-1074-6.

ABRINDO A CAIXA DE VIDRO DO CONTROLE EXTERNO: PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DO CUSTO DE PRODUZIR CONTROLE A PARTIR DA APLICAÇÃO DO MÉTODO TDABC NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

FERNANDA LEITE SANTANA

1 Introdução

Este estudo pretende apresentar uma proposta metodológica de mensuração de custo aplicada ao processo de controle externo dos Tribunais de Contas no Brasil. Parte-se da premissa de que a mensuração dos custos dos serviços públicos oferecidos à sociedade – como os da saúde, educação, justiça, entre outros – é um desafio complexo, mas necessário.¹

Embora a apuração dos custos seja uma exigência legal no Brasil desde a Lei Federal nº 4.320/1964,² também reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal,³ os estudos sobre o tema ganham relevância em ambiente de crescente demanda social por eficiência e transparência na gestão pública.

¹ ALONSO, Mariano. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. p. 37-63, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.340. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>. Acesso em: 9 set. 2025.

² BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

³ 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.

No cenário internacional, relatórios como o do *International Federation of Accountants* (IFAC)⁴ têm reforçado a importância dos custos nas tomadas de decisões e na prestação de contas à sociedade. No âmbito nacional, marcos como o Manual de Informações do Sistema de Custos do Governo Federal⁵ e os referenciais de Governança do Tribunal de Contas da União⁶ sinalizam, de forma convergente, a relevância de integrar custos, processos e resultados à gestão pública.

Entre as instituições públicas brasileiras, os Tribunais de Contas são os órgãos responsáveis pela fiscalização da legalidade, pela promoção da transparência e *accountability*. Essa missão se concretiza por meio de processos de controle externo que são complexos e que demandam capital humano altamente especializado e abrangência que vai desde a fase do planejamento das fiscalizações e da instrução processual ao julgamento/apreciação ou até monitoramento das determinações e recomendações. Isso torna o ato de definir “custo de produzir controle” especialmente desafiador.

Conquanto, a habilidade de evidenciar o custo de produção e de associar esses custos aos benefícios sociais e financeiros tornou-se um aspecto fundamental da transparência e da *accountability* moderna. A sociedade não apenas requer que os órgãos de controle demonstrem resultados, mas também questiona “como” e “a que custo” esses resultados são obtidos. Seria a transição do “caixa-preta” para a “caixa de vidro” das instituições públicas: não apenas divulgar relatórios, mas explicitar processos, tempos, capacidades e custos unitários.

Esse movimento também dialoga com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU),⁷ especialmente no que tange ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes –, e, de maneira particular, com a meta 16.6, que

⁴ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. New York: IFAC, 2009.

⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de informações de custos do governo federal*. Brasília, DF: STN, 2018.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução A/RES/70/1: Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

tem como propósito desenvolver instituições que sejam eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Neste arcabouço do ODS 16, este trabalho procura responder à seguinte pergunta: como o método de custeio *Time-Driven Activity-Based Costing* (TDABC) pode ser adaptado e aplicado para mensurar os custos dos processos finalísticos dos Tribunais de Contas do Brasil? Para respondê-la, propõem-se os seguintes objetivos específicos: i) mapear o fluxo dos macroprocessos finalísticos dos Tribunais de Contas, detalhando as atividades que os compõem; e ii) estruturar um modelo de custeio TDABC adaptado à realidade do controle externo.

Parte-se da ideia de tornar o controle externo uma caixa de vidro, na qual é possível enxergar como os recursos se convertem em atividades e resultados de fiscalização, e, para isso, a pesquisa tem cunho exploratório, baseado em estudo bibliográfico e documental com abordagem qualitativa. Ao final, espera-se que o estudo proporcione referencial de aplicação de mensuração de custos de processos, capaz de embasar decisões estratégicas que favoreçam a eficácia e eficiência do controle externo, por meio de racionalização e da gestão do valor público.

A contribuição científica do estudo reside em sua abordagem inovadora para um problema atual da administração pública: o desconhecimento dos custos dos serviços públicos tanto pelo próprio governo quanto pela sociedade, conforme exposto por Alonso.⁸ Ao enfrentar essa questão, a pesquisa avança em uma área ainda incipiente da literatura sobre controle externo, introduzindo um elemento ainda inexplorado: metodologia para mensuração sistemática desses custos.

Adicionalmente, oferece um caminho prático para que os Tribunais de Contas contribuam com os objetivos de eficiência, responsabilidade e transparência institucional do ODS 16. Por fim, a proposta traz um potencial de replicabilidade ao se propor a desenvolver um *framework*, transformando o conceito abstrato de caixa de vidro em uma ferramenta gerencial concreta.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa foi estruturada em quatro seções subsequentes a esta introdução. A segunda e terceira seções abordam o referencial teórico do processo de controle externo e

⁸ ALONSO, Mariano. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. p. 37-63, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.340. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>. Acesso em: 9 set. 2025.

do método ABC; a quarta seção detalha os procedimentos metodológicos adotados; e a quinta, apresenta e discute os resultados.

2 Processo de controle externo

Para compreender o objeto deste estudo, esta seção se debruça em delinear a importância dos Tribunais de Contas e os mecanismos que instrumentalizam sua atuação. O objetivo é simples, fornece elementos essenciais que explicam, na prática, o exercício do controle externo por parte dos Tribunais de Contas.

Para isso, a subseção 2.1 dedica-se à caracterização da arquitetura do sistema de controle externo, abordando sua natureza híbrida, as singularidades e as funcionalidades. A subseção 2.2 examina o principal instrumento dessa atuação – o processo de controle externo – categorizando-o em grandes áreas processuais. Por fim, na subseção 2.3, mapeia-se o itinerário do processo, definindo o fluxo processual em quatro etapas sequenciais: instauração, instrução, decisão e fase recursal.

2.1 Tribunais de Contas do Brasil

No Brasil, no coração da democracia, os Tribunais de Contas possuem a missão de garantir que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com a legislação, eficiência e transparência. Embora ainda desconhecido por muitos cidadãos, seu fundamento encontra-se base na República Federativa, expressos nos arts. 70 a 74 da Constituição Federal de 1988.

Atualmente existem trinta e três Tribunais de Contas, dos quais temos o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o do Rio de Janeiro.

De acordo com Lima e Sarquis,⁹ a atuação desses tribunais apresenta singularidades, já que estes não fazem parte do Poder Executivo (não executam políticas públicas), nem do Judiciário (não julgam conflitos de leis), nem exatamente do Poder Legislativo (que cria leis

⁹ LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Sérgio. O Tribunal de Contas e o seu lugar no Estado Constitucional brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 37, n. 2, p. 14-35, abr./jun. 2019.

e aprova o orçamento). São instituições autônomas e independentes, ainda que forneçam os subsídios técnicos para o julgamento das contas dos gestores ao Poder Legislativo ou mesmo quando são considerados integrantes desse poder para efeitos da gestão fiscal e orçamentária.

Quanto às suas funções, Leite e Andrade Neto¹⁰ e Barbosa¹¹ destacam que a doutrina nacional entende que esses Tribunais de Contas possuem diversas funções, entre elas:

Quadro 1 – Funções dos Tribunais de Contas

(continua)

Função	Fundamento	Atribuições exemplificativas
Função jurisdicional	Art. 71, inc. II da CF/88	Julgando as contas de gestão e dos atos dos administradores e dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos.
Função fiscalizadora	Art. 71, inc. III da CF/88; Art. 71, inc. IV da CF/88; Art. 71, inc. VI da CF/88; Regimento Interno de cada Tribunal; Art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e §1º da LRF; Art. 169 da Lei Federal nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos)	Apreciando, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; Realizando inspeções e auditorias nas unidades administrativas de qualquer poder e órgãos públicos; Fiscalizando a aplicação de recursos repassados a estado e municípios; Acompanhando arrecadação de receita; Fiscalizando o cumprimento das normas da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), bem como alertando os poderes e órgãos públicos sobre o cumprimento de metas e limites orçamentários e financeiros; Fiscalizando editais de licitações e contratos realizados pela administração pública.
Função sancionadora	Art. 71, inc. VIII, §3º da CF/88; Art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000	Aplicando sanções a quem realize despesas irregulares ou ilegais.

¹⁰ LEITE, Glauco Salomão; ANDRADE NETO, Manoel de. O controle da administração pública pelos Tribunais de Contas. In: CAMELO, Bradson; FRANCA FILHO, Marcílio Toscano (Org.). *Direito e políticas públicas*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. p. 221-240.

¹¹ BARBOSA, Haroldo V. de Souza. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

(conclusão)

Função	Fundamento	Atribuições exemplificativas
Função informativa	Art. 71, inc. VII da CF/88; Art. 41, §2º da Lei Federal nº 8.443/1992; Art. 11, §5º, da Lei 9.504/1997; Art. 1º, inc. I, da Lei Complementar nº 64/1990.	Prestando informações às autoridades competentes sobre o resultado de inspeções e auditorias realizadas; Tornando disponível à Justiça Eleitoral, no ano em que se realizarem as eleições, a relação dos responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo TCU.
Função consultiva	Art. 1º, XVII, Lei 8.443/ 1992; Regimento Interno de cada Tribunal.	Orientando gestores públicos como aplicar as leis corretamente, por meio de consultas sobre determinadas situações em abstrato.
Função corretiva	Art. 71, VIII, §3º da CF/88; Art. 71, X, §§1º e 2º da CF/88.	Assinando prazos para que os gestores e órgãos adotem providências, podendo, em caso de não atendimento, sustar, quando aplicável, atos da administração pública; Sustando a execução do ato impugnado, se não atendido.
Função opinativa	Art. 71, inc. I da CF/88; Art. 72, §§1º e 2º da CF/88.	Elaborando pareceres prévios das contas de governo que são julgadas pelo Poder Legislativo; Emitindo pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente sobre despesas não autorizadas.
Função de ouvidoria	Art. 74, §§1º e 2º da CF/88.	Possibilitando a qualquer cidadão exercer o controle social, denunciando irregularidades.
Função normativa	Art. 3º da Lei Federal nº 8.443/1992; Regimento Interno de cada Tribunal.	Possibilitando criar seu próprio regimento interno e estabelecendo instruções normativas e resoluções sobre matérias de sua competência.

Fonte: Barbosa¹² (adaptado pela autora).

No exercício dessas funções, sob visão multidimensional da gestão pública, os tribunais analisam aspectos da dimensão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, permitindo visão holística da conformidade dos atos e do desempenho das políticas públicas, conforme exemplificado na Figura 1:

¹² BARBOSA, Haroldo V. de Souza. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

Figura 1 – Dimensões da atuação dos Tribunais de Contas do Brasil



Fonte: Elaboração da autora.

Outro aspecto importante é que, no exercício de seu papel constitucional, os tribunais possuem arquitetura de controle externo estruturado pela complementariedade com o Poder Legislativo e pela autonomia em suas funções judicantes e fiscalizatórias. A complementariedade é assegurada quando a prerrogativa do julgamento político das contas anuais do Poder Executivo exercida pelo Poder Legislativo é indissociável da instrução técnica provida pelo Tribunal de Contas por meio de parecer prévio.

A autonomia, por sua vez, é exercida na competência originária e terminativa para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis por bens públicos. Essa função judicante abrange todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público, a Defensoria Pública, administração direta e indireta e, inclusive, seus próprios atos de gestão. As decisões são proferidas por meio de acórdãos.

No geral, os Tribunais de Contas são instituições autônomas e de natureza jurídica híbrida, desvinculadas das estruturas de outros poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), que, em virtude da amplitude de suas funções, enfrenta desafios práticos dentro da diversidade de cada tribunal.

2.2 Processos de controle externo

Para o desempenho das funções dos Tribunais de Contas, notadamente a fiscalizadora, jurisdicional, consultiva, opinativa e de ouvidoria, o principal instrumento é o processo de controle externo. As normas processuais estão previstas nas diversas leis orgânicas dos Tribunais de Contas e dos seus respectivos regimentos internos, sob o horizonte da doutrina clássica da aplicação do Código do Processo Civil,¹³ quando couber.

Contudo, a partir da Lei Federal nº 13.655/2018,¹⁴ sua definição ganhou contornos mais definidos, ao explicitar a existência de processos em três distintas esferas: a administrativa, a controladora e a judicial.¹⁵ Ao nomear a esfera controladora, a referida lei validou o que os Tribunais de Contas já praticavam, ou seja, rito processual singular, feito sob medida para o exercício de suas funções em cada Tribunal de Contas.

Embora todos os Tribunais de Contas estejam sob o guarda-chuva constitucional, Lima e Sarquis¹⁶ destacam que cada um deles desenvolveu sua própria grade processual, com semelhanças e particularidades, estabelecendo, no geral, rito processual próprio, conforme reconhecida jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

As normas processuais previstas na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) e em seu Regimento Interno estabelecem rito processual próprio, no qual a aplicação do Código de Processo Civil se dá apenas de maneira analógica e subsidiária na falta de normas e regimentais específicas.

¹³ BRASIL. *Lei nº 13.015, de 21 de julho de 2014*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o processamento de recursos no âmbito da Justiça do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113015.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

¹⁴ BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 1º out. 2025.

¹⁵ BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 1º out. 2025.

¹⁶ LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Sérgio. O Tribunal de Contas e o seu lugar no Estado Constitucional brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 37, n. 2, p. 14-35, abr./jun. 2019.

(Acórdão nº 1.080/2015 Plenário – Embargos de Declaração, Rel. Min. Benjamin Zymler)¹⁷

Embora haja diferença terminológica entre os trinta e três Tribunais de Contas no Brasil, essa grade pode ser dividida em grandes áreas – Contas, Fiscalizações, Atos de Pessoal e Recursos – as quais representam a estrutura fundamental da arquitetura processual do sistema de controle externo brasileiro.

Figura 2 – Quadro-resumo das classes processuais dos Tribunais de Contas



Fonte: Leis orgânicas e regimentos internos dos Tribunais de Contas.

Os processos de controle externo de contas dividem-se em:

- a) *Contas de governo* – representam o balanço geral das finanças públicas de um ente governamental, avaliando conformidade, eficiência e eficácia da execução orçamentária e das políticas públicas ao longo do exercício fiscal.
- b) *Contas de gestão* – referem-se ao conjunto de atos e fatos administrativos praticados pelos gestores públicos, envolvendo a administração de recursos, bens e valores sob sua responsabilidade. Elas são avaliadas para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, responsável e

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.080/2015*, Plenário. Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 21 set. 2025.

transparente, em conformidade com as notas legal e regulamentares;

- c) *Tomada de contas* – processo instaurado de ofício pelo Tribunal quando o gestor tenha se omitido de prestar contas;
- d) *Tomada de contas especial (TCE)* – processo instaurado com a finalidade de apurar a responsabilidade dos atos praticados que importem em danos ao erário, quantificar o prejuízo e identificar os responsáveis para fins de ressarcimento.

Já as *fiscalizações* referem-se às ações de controle externo que visam garantir a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos. Os principais tipos de fiscalização são: auditorias (conformidade, operacional e financeira), levantamento, inspeção, acompanhamento, monitoramento, denúncia e representação.

Atos de pessoal referem-se à análise para fins de registro junto ao tribunal da legalidade dos atos de admissão, bem como as concessões de aposentadorias, reformas, reservas e pensões.

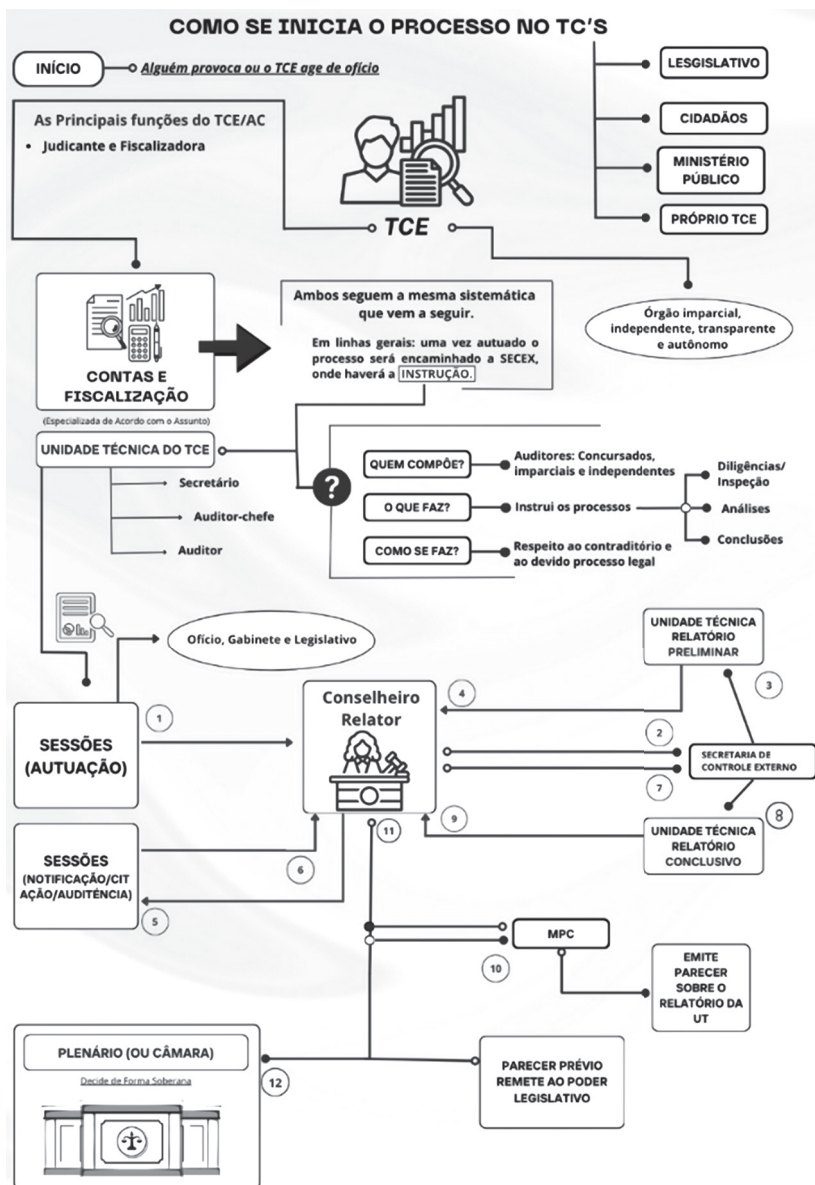
Por fim, os processos de controle externo referente à fase recursal, que garantem o contraditório e a ampla defesa após a decisão do Tribunal, são:

- a) Recursos de reconsideração – processo instaurado com a finalidade de analisar recursos em face da decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas.
- b) Pedido de revisão – processo instaurado com a finalidade de alterar a decisão definitiva, transitada em julgado.
- c) Pedido de reexame – processo instaurado com a finalidade de analisar recursos relativos a atos sujeitos a registro e fiscalização de atos e contratos.

2.3 Fluxo – Atividades dos processos de controle externo

O fluxo do processo de controle externo, muito embora possua variações entre os diferentes tribunais, segue uma estrutura lógica, principalmente nos processos de contas e fiscalização. Inspirado no Tribunal de Contas da União, a Figura 3 apresenta um fluxo geral dos processos:

Figura 3 – Fluxo processual das contas e fiscalizações



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

Ferraz e Dallari¹⁸ propõem uma sistematização do itinerário processual administrativo, dividindo-o em quatro fases sequenciais e lógicas do processo: instauração, instrução, decisão e fase recursal. Para o caso dos Tribunais de Contas, assim detalhado:

- a) *Etapa 1 – Instauração do processo* – esta fase é o ponto de partida da atuação dos Tribunais de Contas. Ele consiste na formalização do processo a partir de um fato ou situação que demande a atuação do Tribunal. Conforme Ferraz e Dallari,¹⁹ o processo pode iniciar por duas formas:
- Atuação de ofício – quando o Tribunal, por iniciativa própria, por meio do planejamento das fiscalizações, proativamente instaura auditoras, inspeções, levantamentos, acompanhamentos, para verificar a regularidade da gestão ou desempenho de políticas públicas.
 - A pedido do interessado – quando o Tribunal de Contas é provocado pelo Legislativo, qualquer cidadão, outros órgãos da administração pública, a exemplo das denúncias, representações e consultas.

Neste caso, a instauração serve para delimitar o objeto do processo e identificar as partes envolvidas.

- b) *Etapa 2 – Instrução processual: apuração e contraditório* – para Ferraz e Dallari,²⁰ esta é a fase mais importante do processo, já que é este o momento de investigação e cognição, como também é a fase mais longa e complexa. Segue basicamente quatro passos:
- Passo 1 – análise da unidade técnica: o processo é analisado pela unidade técnica do tribunal (composta por auditores de controle externo), que realiza investigações e diligências e, ao final, elabora um relatório técnico de instrução. Este relatório é a consolidação dos fatos

¹⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

²⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

apurados, identifica as irregularidades e inconsistências e aponta os potenciais responsáveis.

Conforme Ferraz e Dallari,²¹ a instrução é o coração do princípio da verdade material que rege o processo administrativo.

- Passo 2 – exercício do contraditório e da ampla defesa – com base no relatório técnico emitido pela área técnica, o ministro-relator (TCU) ou o conselheiro-relator (demais tribunais) determina a comunicação formal ao jurisdicionado, que pode ocorrer de duas formas:
 - citação: quando há imputação de débito (danos ao erário), o responsável é citado para, no prazo legal, apresentar suas alegações de defesa ou recolher o valor devido;
 - audiência: quando a irregularidade/inconsistência não envolve dano material, mas sim prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, logo o responsável é chamado para apresentar suas justificativas.

É nesta fase que o contraditório e a ampla defesa do art. 5º, LV, da CF/88²² se manifesta com maior intensidade.

- Passo 3 – reanálise da unidade técnica – a partir da apresentação da defesa, o processo retorna à unidade técnica, que analisa os argumentos do gestor e emite nova peça técnica, chamada de relatório conclusivo, mantendo ou afastando as situações encontradas.
 - Passo 4: parecer do Ministério Público de Contas – os autos são remetidos ao Ministério Público de Contas. Este órgão, na qualidade de fiscal da lei, emite um parecer sobre a legalidade do processo e sobre o mérito da causa, podendo opinar sobre a responsabilização.
- c) *Etapa 3 – Apreciação ou julgamento* – é a fase em que a autoridade, no caso o relator dos processos, com base nos elementos

²¹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

²² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

colhidos na instrução (relatórios, defesa, parecer do MPC), profere o ato final que soluciona o objeto do processo.

- Elaboração de voto – neste momento, o relator elabora seu voto, que é uma proposta fundamentada de decisão.
 - Julgamento/apreciação pelo colegiado – o processo é incluído na pauta de sessão de julgamento (Plenário ou Câmara). A sessão é pública, e nela o relator lê seu voto e os demais membros do colegiado podem debater, pedir vistas e, ao final, votar, concordando com o relator ou divergindo dele. De acordo com o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99,²³ a decisão exige uma exposição explícita dos fundamentos de fato e de direito que levaram àquela conclusão, ou seja, não basta decidir, tem que dizer o porquê da decisão.
 - Prolação do acórdão – a decisão do colegiado é formalizada em documento chamado acórdão, que é dotado de presunção de legitimidade e autoexecutoriedade.
- d) *Etapas 4 – Fase recursal* – conforme Ferraz e Dallari,²⁴ é a fase que representa a concretização do princípio do duplo grau de jurisdição na esfera administrativa. Após a decisão, o interessado que se sentir prejudicado tem o direito de solicitar o reexame da matéria por uma autoridade superior àquela que proferiu a decisão original. No caso dos Tribunais de Contas, o jurisdicionado e o MPC podem interpor recursos contra o acórdão, buscando reforma. Os principais recursos são o recurso de reconsideração, que devolve a matéria para uma análise de mérito completa pelo mesmo colegiado, e os embargos de declaração, para sanar omissões ou contradições.

Esse itinerário processual representa, portanto, um sistema estruturado e lógico que se aplica ao sistema dos Tribunais de Contas. Embora certas etapas possam apresentar particularidades, conforme a lei orgânica e o regimento interno de cada corte de contas, a complexidade do rito legitima a forte atuação do controle externo, assegurando que a

²³ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

²⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

apuração de responsabilidade seja conduzida com estrita observância ao devido processo legal.

3 Método ABC e TDABC

A literatura da contabilidade de custos apresenta uma variedade de métodos para medir os custos dos serviços públicos,²⁵ no entanto, ainda nos dias de hoje é comum não conhecermos os custos dos serviços públicos.²⁶ É nesse ínterim que as métricas de custeio vêm sendo abordadas em discussões sobre governança e eficiência.^{27 28 29 30}

Os sistemas de custeio tradicionais, que frequentemente alocam custos indiretos com base em direcionadores arbitrários e baseados em volume, mostram-se inadequados,³¹ uma vez que eles podem distorcer o verdadeiro custo dos serviços, programas e processos, levando a decisões equivocadas sobre precificação, orçamento e avaliação de desempenho.

Como resposta a essas limitações, emergiu como uma alternativa robusta o *Activity-Based Costing* (ABC), mais conhecido como o método de Custeio Baseado em Atividades – ABC, apontado como mais

²⁵ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *Cost & Effect: using integrated cost systems to drive profitability and performance*. Boston: Harvard Business School Press, 1998; KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *The Design of Cost Management Systems: text and cases*. 2. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999.

²⁶ ALONSO, Mariano. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. p. 37-63, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.340. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>. Acesso em: 9 set. 2025.

²⁷ HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991.

²⁸ ALONSO, Mariano. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. p. 37-63, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.340. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>. Acesso em: 9 set. 2025.

²⁹ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. New York: IFAC, 2009.

³⁰ MACHADO, Nidja de Santana Martins; HOLANDA, Valmir de Albuquerque. A convergência da contabilidade pública brasileira para as normas internacionais: uma análise da percepção dos contadores públicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 343-370, mar./abr. 2010.

³¹ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *Cost & Effect: using integrated cost systems to drive profitability and performance*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

apropriado às instituições públicas,^{32 33} isso porque o método oferece um caminho para mensurar serviços públicos partindo do pressuposto de que os custos são gerados pelas atividades.³⁴

A premissa central é que atividades consomem recursos e geram custos, enquanto produtos consomem atividades e absorvem seus custos.³⁵ Kaplan e Cooper³⁶ enfatizam que o ABC visa superar a alocação arbitrária e imprecisa de custos indiretos, proporcionando uma visão mais precisa dos custos de produtos e serviços.

O potencial do método é permitir que sua aplicação viabilize aos gestores conhecerem, por exemplo, o custo por aluno em diversas escolas, custo de procedimento específico ou mesmo quantificar o custo de um processo administrativo.

Por outro lado, embora traga ganhos de segurança, o ABC tradicional é alvo de críticas na literatura, especialmente no que diz respeito à sua complexidade de aplicação, ao custo de implementação e à manutenção estática (processos e gastos mudam, novas atividades são adicionadas, diversidade e complexidade de pedidos individuais aumentam, entre outros).

Para superar essas barreiras, Kaplan e Anderson³⁷ propuseram o *Time-Driven ABC* (TDABC), simplificando a sua implementação e manutenção, pois requer apenas duas estimativas:

- a) Custo da capacidade por unidade de tempo – calcula-se o custo total dos recursos de uma organização ou setor (ex.: salários, depreciação etc.) e divide-se pela capacidade prática de tempo disponível (ex.: minutos de trabalho por mês). O resultado é a taxa de custo por hora/minuto.

³² LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Domingos Poubel de. Sistema de custos como ferramenta de gestão para o setor público. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 1, 2000, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2000.

³³ SILVA, Alexsandro Lino Martins da. Desafios para implantação do sistema de custos na administração pública: despretensiosas considerações sobre o método ABC. *Revista da Associação dos Juizes Federais da 5ª Região – REJUF*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 11-26, 2010.

³⁴ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *Cost & Effect: using integrated cost systems to drive profitability and performance*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

³⁵ QUESADO, Rui Silva. Activity-Based Costing (ABC) and Its Implication for Open Innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, v. 7, Issue 1, 41, 2021. ISSN 2199-8531. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/joitmc7010041>. Acesso em: 3 set. 2025.

³⁶ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *Cost & Effect: using integrated cost systems to drive profitability and performance*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

³⁷ KAPLAN, Robert S.; ANDERSON, Steven R. Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 11, p. 131-138, nov. 2004.

- b) Tempo necessário para executar a atividade – estima-se o tempo unitário para realizar uma transação de cada atividade.

A partir das duas estimativas, o custo é alocado de forma simples: multiplica-se a taxa de custo por minuto/hora pelo tempo de cada objeto de custo que consumiu das diversas atividades. Em suma, essa evolução metodológica simplifica a operacionalização, tornando especialmente aplicável a organizações intensivas em conhecimento técnico, como é o caso do processo de controle externo, que é intensivo em capital humano especializado, e a complexidade do rito processual em observância ao devido processo legal.

4 Metodologia de pesquisa

A presente pesquisa foi delineada com base nos procedimentos metodológicos propostos por Marconi e Lakatos,³⁸ visando garantir o rigor científico e a sistematicidade necessárias para responder ao problema do estudo.

Quanto à natureza do objeto de estudo, a pesquisa tem cunho exploratório, uma vez que se pretende “o aprimoramento de ideias ou descobertas de intuições”,³⁹ em que se identificou uma literatura incipiente abordando os Tribunais de Contas do Brasil, como também não foi possível identificar trabalhos abordando a aplicação do método TDABC no contexto da atividade de controle externo.

Assim, a pesquisa não se propõe a validar hipóteses definitivas, mas a explorar conceitos iniciais, ampliar o entendimento sobre o problema e considerar as variáveis pertinentes à mensuração do custo da atividade de controle externo, abrindo caminho para futuras investigações.

Quanto aos procedimentos técnicos para a coleta de dados, o estudo caracteriza-se como bibliográfico e documental. Marconi e

³⁸ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos para elaboração de projetos de pesquisa, relatórios, monografias, dissertações e teses*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

³⁹ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos para elaboração de projetos de pesquisa, relatórios, monografias, dissertações e teses*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 187.

Lakatos⁴⁰ apontam que a pesquisa bibliográfica é essencial para a construção do referencial teórico. Neste caso, foram consultados livros, artigos científicos, com especial atenção à aplicação do método ABC e TDABC, bem como sobre a teoria do processo de controle externo e a estrutura dos Tribunais de Contas.

Também se recorreu à pesquisa documental, com vistas a adquirir “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.⁴¹ Com isso, as fontes documentais foram constituídas por informações existentes e disponíveis na administração pública por meio de *sites*, como relatórios de gestão, manuais e normativos internos dos Tribunais de Contas, que serviram de base para a proposição do modelo de mensuração de custos.

Quanto à abordagem, caracteriza-se por uma pesquisa qualitativa. A abordagem qualitativa manifesta-se na análise e interpretação dos referenciais teóricos e na contextualização do problema. Veja-se que a compreensão da complexidade do processo de controle externo e a identificação das atividades e direcionadores de custos relevantes não se resumem a números, exigindo uma interpretação aprofundada da natureza do trabalho realizado pelos Tribunais de Contas.

5 Análise e discussões

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir do modelo metodológico científico proposto para abrir a caixa de vidro da atividade de controle externo. A análise está estruturada em três etapas: mapeamento das atividades, proposta de aplicação do método com modelo exemplificativo e por último a discussão dos resultados à luz da literatura de gestão de custos e controle.

⁴⁰ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos para elaboração de projetos de pesquisa, relatórios, monografias, dissertações e teses*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

⁴¹ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos para elaboração de projetos de pesquisa, relatórios, monografias, dissertações e teses*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

5.1 Mapeamento das atividades de controle externo e equações de tempo

O procedimento-padrão para estimar um modelo TDABC começa com a identificação do conjunto de atividades que realizam um produto ou serviço. No caso do presente estudo, consistiu em des- construir o complexo rito processual do processo de controle externo, destacando as suas atividades fundamentais, conforme abordado na seção 2.3 desse estudo.

Parte-se do pressuposto de que os processos (objetos de custos) consomem atividades, e as atividades, por sua vez, consomem os recursos do Tribunal de Contas. Para fins didáticos, considerou-se um conjunto de macroatividades-padrão, embora com variações, que representa a essência do trabalho finalístico, cuja as principais atividades mapeadas foram:

- a) *instauração do processo* – esta etapa normalmente é realizada pelo setor secretaria das sessões, que autua, registra e distribui o processo;
- b) *instrução processual preliminar* – realizada pela secretaria-geral de controle externo, em que se materializa a peça técnica relatório técnico preliminar;
- c) *comunicação processual (citação, audiência)* – realizada pela secretaria das sessões, significa o momento em que o gestor toma conhecimento das situações identificadas pela área técnica;
- d) *instrução técnica conclusiva* – realizada pela secretaria-geral de controle externo, na qual se analisam os argumentos e provas trazidos pelos gestores e, então, emite-se relatório técnico conclusivo;
- e) *parecer do Ministério Público de Contas* – realizada pelo Ministério Público de Contas do Tribunal, o qual emite opinião técnica sobre a legalidade do processo e sobre a matéria da causa;
- f) *emissão de relatório e voto* – realizado pela equipe de assessores do gabinete do relator do processo, sob supervisão deste;
- g) *julgamento/apreciação* – realizado em sessão plenária por todos os conselheiros, representante do MPC e secretário das sessões;

- h) *confeção do acórdão pelo gabinete do relator* – emissão de acórdão de acordo com a decisão do colegiado;
- i) *comunicação processual* – realizada pela secretaria das sessões, corresponde à notificação da decisão ao gestor.

Além desses, ainda há o monitoramento das decisões e aplicação de multa (quando couber) ou mesmo a fase recursal, mas, para fins desta pesquisa, considera-se o fim do processo quando o gestor é notificado.

Para cada uma dessas atividades, deve-se estimar equações de tempo, o principal diferencial do TDABC. A partir de relatórios de gestão ou de atividades e considerando a complexidade de cada tipo de processo (ou seja, uma apuração de responsabilidade leva menos tempo de instrução do que prestação de contas), aplica-se a equação:

$$Tempo_{atividade} = Tempo_{base} + (Fator_{complexidade} * Número_{volumes}) + Fator_{ajuste} \quad (1)$$

A Equação 1 alinha-se ao que Kaplan e Anderson⁴² defendem, que é o tempo o direcionador de custo mais preciso e flexível, permitindo modelar a complexidade operacional sem a necessidade de elevar a quantidade de levantamentos, como no ABC tradicional.

5.2 Proposta de aplicação do método com modelo exemplificativo

A aplicação do método TDABC para mensurar o custo de produzir controle externo segue o modelo de dois passos proposto por Kaplan e Anderson.⁴³ O objetivo é, primeiro, calcular o custo por unidade de tempo da capacidade disponível e, segundo, estimar quanto tempo cada processo consome dessa capacidade.

Passo 1: Calcular a taxa de custo da capacidade por tempo

$$Taxa_{custo} = \frac{Custo\ total\ da\ capacidade\ fornecida}{Capacidade\ prática\ total} \quad (2)$$

Para resolver a Equação 2, devem-se calcular seus dois componentes:

⁴² KAPLAN, Robert S.; ANDERSON, Steven R. Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 11, p. 131-138, nov. 2004.

⁴³ KAPLAN, Robert S.; ANDERSON, Steven R. Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 11, p. 131-138, nov. 2004.

- a) *Custo total da capacidade fornecida* – utilizando dados dos portais da transparência ou mesmo de conhecimento de documentos internos, os dois principais custos são:
- custos de pessoal, neste caso deve-se somar todos os valores das remunerações do pessoal envolvido no rito do processo (assessores, técnicos, auditores, membros, procuradores do MPC etc.);
 - custos operacionais que devem ser rateados, por exemplo, aqueles custos de manutenção predial, tecnologia, transporte etc.

No somatório dos custos, o valor representa o custo total da capacidade fornecida.

Exemplo (hipotético):

- Custo anual com pessoal: R\$80.000,00
- Custos operacionais rateados: R\$20.000,00

Logo, o custo total da capacidade fornecida: R\$80.000,00 + R\$20.000,00 = R\$100.000,00.

- b) *Capacidade prática disponível* – com base em dados de gestão de pessoas e na legislação de cada tribunal, calcula-se o total de horas de trabalho disponíveis por servidor, descontando-se férias, feriados e um percentual para atividades não operacionais (treinamento, reuniões administrativas), chegando-se à capacidade prática total em horas (ou outra unidade de tempo). Kaplan e Anderson⁴⁴ recomendam usar uma estimativa de 80% a 85% da capacidade teórica para representar a capacidade prática.

Exemplo (hipotético):

Número de servidores: 100

Jornada de trabalho diária: 6 horas

Dias úteis no ano: 240 dias

Capacidade teórica (por servidor): 6h/dia*240 dias = 3.840 horas

⁴⁴ KAPLAN, Robert S.; ANDERSON, Steven R. Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 11, p. 131-138, nov. 2004.

Capacidade teórica total (100 servidores) = $100 \times 3840 = 384.000$
horas disponíveis

Capacidade prática (assumindo 85%) = $85\% \times 384.000 = 326.400$ horas

Aplicando o resultado dos dois componentes na equação 2, tem-se:

$$Taxa_{custo} = \frac{\text{Custo total da capacidade fornecida}}{\text{Capacidade prática total}} = \frac{100.000}{326.400} \approx 0,30 \text{ por hora} \quad (3)$$

No caso, o valor da Equação 3 representa o custo de cada hora de trabalho produtivo disponível no Tribunal, hipoteticamente.

Passo 2: Estimar o tempo das atividades e calcular o custo dos processos de controle externo

Agora que já temos a taxa de custo, é hora de estimar o tempo necessário para executar cada atividade, e, a partir daí, calcular o custo total de um processo, por meio da equação:

$$Custo_{processo} = \left(\sum_{i=1}^n \text{tempo de atividade}_i \right) * Taxa_{custo} \quad (4)$$

Onde n é o número de atividades, com as respectivas equações de tempo estimadas (Equação 1).

Tabela 1 – Equações de tempo das atividades de controle externo

Atividade	Descrição	Direcionador principal	Equação do tempo
Atividade 1	Instauração do processo	Atividade administrativa, relativamente padronizada. Direcionador: volume de documentos iniciais.	$Tempo_1 = 1h + (0,5h * n^{\circ} \text{ volumes})$
Atividade 2	Instrução processual preliminar	Análise técnica, o coração da área fim. Direcionador: valor do orçamento, complexidade das contas.	$Tempo_2 = 48h + (0,0001 * \text{valor orçamento}) * (2h * n^{\circ} \text{ de achados preliminares})$
Atividade 3	Comunicação processual (citação, audiência)	Atividade de secretaria, com variação conforme o número de responsáveis a serem notificados.	$Tempo_3 = 0,5h + (1h * n^{\circ} \text{ de gestores a serem citados})$
Atividade 4	Instrução técnica conclusiva	Atividade relacionada à defesa apresentada. A complexidade da defesa é o principal direcionador.	$Tempo_4 = 5h + (1,5h * n^{\circ} \text{ de pontos da defesa})$
Atividade 5	Parecer do Ministério Público de Contas	Análise jurídica e de mérito pelo MPC. Direcionador principal: complexidade dos achados técnicos.	$Tempo_5 = 4h + (0,5h * \text{nível de complexidade jurídica})$
Atividade 6	Emissão de relatório e voto	Trabalho de gabinete do relator para preparar a decisão. Direcionador principal: complexidade jurídica e material da causa.	$Tempo_6 = 10h + (2h * \text{complexidade jurídica})$
Atividade 7	Julgamento/ Apreciação	Tempo consumido durante a sessão plenária. Varia se o processo é debatido ou aprovado em bloco.	$Tempo_7 = 15\text{min}$ (se aprovados em bloco) ou $1,5h$ (se houver debate)
Atividade 8	Confecção do acórdão pelo gabinete do relator	Atividade de formalização da decisão colegiada.	$Tempo_8 = 1h + (0,5h * n^{\circ} \text{ de determinações/ recomendações})$
Atividade 9	Comunicação processual	Atividade administrativa, relativamente padronizada.	$Tempo_9 = 2h$ (tempo médio fixo)

Fonte: Elaboração da autora.

Exemplo (hipotético):

Número de documentos enviados: 10

Valor do orçamento: R\$50.000,00

Número de achados preliminares: 7

Número de gestores a serem citados: 3

Número de pontos de defesa a serem analisados: 7

Número de achados confirmados após defesa: 6

Nível de complexidade jurídica: 2 (médio)

Houve debate extenso na sessão: Sim (30 minutos)

Número de determinações/recomendações no acórdão: 10

Para o cálculo das equações de tempo, neste caso hipotético, temos:

T1 (Instauração): $1 + (0,5 * 10) = 6h$ T2 (Instrução preliminar): $48 + (0,1 * R\$500.000,00) + (2 * 7) = 112h$ T3 (Notificação): $0,5 + (1 * 3) = 3,5h$ T4 (Instrução Conclusiva): $5 + (1,5 * 7) = 11h$ T5 (Parecer do MPC): $4 + (0,5 * 2) = 5h$ T6 (Relatório e voto): $10 + (2 * 2) = 14h$

T7 (Julgamento): 1,5h

T8 (Acórdão): $1h + (0,5 * 10) = 6h$

T9 (Comunicação): 2h

Portanto, neste caso hipotético, o tempo total do processo: 161 horas. Agora, aplicando à equação final, multiplicando o tempo total pela taxa de custo, temos:

Custo do processo = $161h * R\$0,30/hora = R\$7.776,30$

Esse resultado ilustra, de forma objetiva e concreta, como o TDABC permite atribuir um custo a um processo de controle externo que é complexo e multifásico, como é o caso de uma prestação de contas. O potencial deste método é permitir comparar custos entre diferentes tipos de processos e identificar oportunidade de otimização e racionalização.

5.3 Discussão de resultados

Este trabalho aborda a implementação de sistema de custeio nos Tribunais de Contas sob a ótica da contabilidade de custos e alinha-se

às orientações de Lima e Castro,⁴⁵ que defendem os sistemas de custo no setor público como ferramenta de gestão estratégica e eficiente.

Além disso, sob o ponto de vista da valorização de resultados e eficiência na gestão pública, conforme os princípios da nova gestão pública trazida por Hood,⁴⁶ a aplicação do método desse estudo permite gerar informações relevantes que podem levar a justificar a existência e os orçamentos dos Tribunais de Contas no Brasil.

Por exemplo, para avaliar o custo-benefício do controle, o primeiro passo é estimar quanto custa realizar uma auditoria. Suponha o valor X, depois verificar o benefício que ela traz, por exemplo, XY recuperados ou economizados na gestão pública. A partir dessas informações, é possível calcular o retorno sobre o investimento da atividade de controle externo.

Outro benefício é a possibilidade de transportar o controle externo de uma “caixa de vidro” – já que agora é possível calcular o custo – para o gerenciamento da coisa pública de forma transparente. Em outras palavras, é a alta administração dos Tribunais de Contas munidos de informações para a tomada de decisão da alocação dos recursos, sabendo exatamente quanto custa cada tipo de processo.

Por exemplo, ao conhecer os custos dos vários tipos de processos, os presidentes dos Tribunais de Contas poderão adotar estratégias inteligentes de alocação de recursos e gerenciamento de processos. Isso pode acontecer ao decidir automatizar determinados tipos de processos que têm menor risco e menor custos, e, na contrapartida, alocar as equipes mais qualificadas nos processos mais complexos e que gerem maior benefício social. Esse seria um exemplo fático de como otimizar recursos públicos.

Contudo, é importante frisar que o estudo é um modelo exploratório que fornece evidências conceituais sobre a viabilidade e utilidade da mensuração de custos. E isso traz consigo alguns desafios de ordem técnica e cultural que, embora não invalidem a proposta aqui exposta, contextualizam sua aplicabilidade na prática, conforme já apontado

⁴⁵ LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Domingos Poubel de. Sistema de custos como ferramenta de gerência para o setor público. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 1, 2000, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2000.

⁴⁶ HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991.

por Silva,⁴⁷ no artigo em que analisa os obstáculos teóricos e práticos dessa implementação.

Vejam, o primeiro desafio reside na qualidade e disponibilidade dos dados necessários para implementar o modelo TDABC. Boa parte disso está relacionada à subjetividade das equações de tempo. Kaplan e Anderson⁴⁸ sugerem que as estimativas podem ser obtidas por meio de entrevistas com gestores, mas a precisão ideal viria de estudos relacionados a medir o tempo gasto em cada etapa de um processo, para identificar desperdícios, aumentar produtividade e definir tempo-padrão para etapas, a exemplo do método croanálise da engenharia de produção.

O segundo desafia relaciona-se à questão cultural, uma vez que, historicamente, o sucesso dos Tribunais de Contas é medido pela conformidade com a lei e pelo rito processual. É comum escutar “O processo seguiu todos os trâmites legais?”, ao invés de “Qual foi o custo-benefício da ação de controle?”. Portanto, a iniciativa de um sistema de custeio é uma mudança de mentalidade em todos os níveis da organização. Nesse aspecto, Silva⁴⁹ alerta quanto à necessidade do envolvimento da alta administração para o êxito da implementação da metodologia.

Quanto às limitações do modelo, aponta-se àquela relacionada à forma de cálculo, uma vez ele mede o custo do insumo (tempo de trabalho), mas não a qualidade do produto (decisão do controle). Por exemplo, uma instrução processual rápida provavelmente terá um baixo custo e isso pode ser uma decisão de baixa qualidade, uma vez que outro processo demorado (e provavelmente mais caro) pode resultar em benefício imensurável para a sociedade.

Em linhas gerais, a discussão dos resultados revela uma dualidade: por um lado o enorme potencial do TDABC como ferramenta para trazer racionalidade e transparência à “caixa de vidro” do controle externo; por outro, os obstáculos práticos e culturais que separam o modelo teórico de uma implantação com êxito. A pesquisa cumpre seu papel exploratório ao apresentar uma proposta viável, mas também por mapear,

⁴⁷ SILVA, Alexandro Lino Martins da. Desafios para implantação do sistema de custos na administração pública: despretensiosas considerações sobre o método ABC. *Revista da Associação dos Juizes Federais da 5ª Região – REJUF*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 11-26, 2010.

⁴⁸ KAPLAN, Robert S.; ANDERSON, Steven R. Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 11, p. 131-138, nov. 2004.

⁴⁹ SILVA, Alexandro Lino Martins da. Desafios para implantação do sistema de custos na administração pública: despretensiosas considerações sobre o método ABC. *Revista da Associação dos Juizes Federais da 5ª Região – REJUF*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 11-26, 2010.

com base na literatura e os normativos dos tribunais, a trilha para que a gestão de custos se torne uma realidade na administração pública.

6 Conclusão

Este estudo se propôs a apresentar uma proposta metodológica inovadora de mensuração de custos aplicada aos Tribunais de Contas brasileiros, a partir do método de custeio *Activity-Based Costing Time-Driven* (TDABC). Ao analisar o principal instrumento dessas instituições – processo de controle externo – o estudo abordou as singularidades do fluxo processual.

A partir de investigação de natureza exploratória, evidenciou que o TDABC é um modelo robusto e aplicável ao contexto do controle externo. Diferentemente dos métodos de custeio tradicionais, que agregam arbitrariamente os custos sem distinguir direcionadores, o TDABC permite desagregar custos por atividades específicas e direcionar através das equações de tempo.

Essa característica do método TDABC adaptou-se à realidade dos Tribunais de Contas, uma vez que são instituições intensivas em capital humano qualificado, cujos *outputs* frequentemente permanecem intangíveis (ganhos de conformidade, melhoria da governança, entre outros) e possuem rito processual (atividades) complexo.

Com isso, a principal contribuição reside em demonstrar a viabilidade de se abrir a “caixa de vidro” dos órgãos de controle externo, transpondo metodologia usualmente utilizada no setor privado para uma realidade administrativa pública. E, nesse sentido, o estudo preenche lacuna importante da literatura científica dedicada ao controle externo, articulado com rigor metodológico.

Sob o arcabouço da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei das Finanças Públicas, bem como os referenciais de governança, a proposta de custeio operacionaliza o princípio constitucional da eficiência da administração pública, transformando o controle externo em uma “caixa de vidro”, ao tornar mensuráveis seus custos – estes, importantes para análises custo-benefício do controle e para o fortalecimento da *accountability* dos próprios Tribunais de Contas, sempre alinhados à Agenda 2030 (ODS 16).

Quanto às limitações do modelo, destacam-se aquelas inerentes à natureza exploratória da pesquisa. A precisão do modelo depende da qualidade dos dados dos insumos e da validação empírica das equações

de tempo. Além disso, a literatura já aponta, como um dos desafios de sua implementação, a natureza cultural e organizacional dos órgãos de controle, focados em conformidade.

Diante do exposto, este artigo cumpre seu objetivo ao apresentar uma proposta de custeio do processo de controle externo e uma prova do conceito, e também abre uma agenda de pesquisa promissora, a exemplo da aplicação do modelo em caso concreto a partir de dados primários, validando as equações de tempo e permitindo comparações ou, ainda, integrando o desenvolvimento de indicadores de qualidade do controle externo.

Referências

ALONSO, Mariano. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. p. 37-63, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.340. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>. Acesso em: 9 set. 2025.

BARBOSA, Haroldo V. de Souza. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 1º out. 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.

BRASIL. *Lei nº 13.015, de 21 de julho de 2014*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o processamento de recursos no âmbito da Justiça do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13015.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 1º out. 2025.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de informações de custos do governo federal*. Brasília, DF: STN, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.080/2015*, Plenário. Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. New York: IFAC, 2009.

KAPLAN, Robert S.; ANDERSON, Steven R. Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 11, p. 131-138, nov. 2004.

KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *Cost & Effect: using integrated cost systems to drive profitability and performance*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *The Design of Cost Management Systems: text and cases*. 2. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999.

LEITE, Glauco Salomão; ANDRADE NETO, Manoel de. O controle da administração pública pelos Tribunais de Contas. In: CAMELO, Bradson; FRANCA FILHO, Márcilio Toscano (Org.). *Direito e políticas públicas*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. p. 221-240.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Domingos Poubel de. Sistema de custos como ferramenta de gerência para o setor público. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 1, 2000, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2000.

LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Sérgio. O Tribunal de Contas e o seu lugar no Estado Constitucional brasileiro. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 37, n. 2, p. 14-35, abr./jun. 2019.

MACHADO, Nidja de Santana Martins; HOLANDA, Valmir de Albuquerque. A convergência da contabilidade pública brasileira para as normas internacionais: uma análise da percepção dos contadores públicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 343-370, mar./abr. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos para elaboração de projetos de pesquisa, relatórios, monografias, dissertações e teses*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Resolução A/RES/70/1: Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

QUESADO, Rui Silva. Activity-Based Costing (ABC) and Its Implication for Open Innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, v. 7, Issue 1, 41, 2021. ISSN 2199-8531. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/joitmc7010041>. Acesso em: 3 set. 2025.

SCHIFFAUEROVA, Andrea; THOMSON, Vince. Uma revisão de pesquisas sobre modelos de custo da qualidade e melhores práticas. *International Journal of Quality & Reliability Management*, v. 23, n. 6, p. 647-669, 2006.

SILVA, Alexsandro Lino Martins da. Desafios para implantação do sistema de custos na administração pública: despretenhosas considerações sobre o método ABC. *Revista da Associação dos Juizes Federais da 5ª Região – REJUF*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 11-26, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTANA, Fernanda Leite. Abrindo a caixa de vidro do controle externo: proposta de mensuração do custo de produzir controle a partir da aplicação do método TDABC nos Tribunais de Contas do Brasil. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030 – Tribunal de Contas do Estado do Acre*. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 343-372. ISBN 978-85-450-1074-6.

ROTATIVIDADE DE PESSOAL E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA E NO CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

EMPLOYEE TURNOVER AND ITS IMPACTS ON EFFICIENCY AND PUBLIC SECTOR MANAGEMENT CONTROL

**BRENDA MARIA REGADOS APARECIDO
MARGARETE VANELLI GAVEA TAPEOCY**

1 Introdução

A administração pública brasileira enfrenta um paradoxo persistente: a estruturação de projetos respaldados em atos de gestão que minam a sua eficácia. No Estado do Acre, esse paradoxo manifesta-se de forma aguda por meio da elevada rotatividade de pessoal em cargos estratégicos. Essa prática culmina em obstáculos estruturais à continuidade das políticas públicas e à consolidação de uma governança orientada para resultados de longo prazo. Desse modo, o fenômeno, além de uma questão de gestão de pessoas, reflete as tensões históricas administrativas do processo de modernização do Estado no Brasil.

Para investigar essa problemática, adotou-se uma pesquisa exploratório-descritiva, qualitativa, ancorada em análise normativa e doutrinária e em levantamento documental. O arcabouço jurídico considerado compreende a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Acre, a Lei Complementar estadual nº 39/1993 (Estatuto dos Servidores) e as leis orgânicas dos municípios de Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Sena Madureira e Tarauacá. Complementarmente, foram consultados portais oficiais de transparência e bibliografia especializada pertinente ao tema.

A etapa empírica originalmente prevista incluía a coleta de microdados funcionais (lotação e substituições) para mensurar a rotatividade em funções estratégicas e seus efeitos sobre continuidade e controle, no entanto, o acesso não foi possível, o que inviabilizou a produção de estatísticas robustas nesta versão. Para preservar o rigor, optou-se por não realizar inferências numéricas sem evidência primária e, em contrapartida, serão analisados dados disponíveis nos portais da transparência a fim de quantificar o fenômeno e avaliar suas consequências práticas. Busca-se, assim, compreender de maneira mais precisa a dimensão dos impactos que a rotatividade impõe à gestão pública acreana, em especial, quando se dão nas funções estratégicas e, portanto, essenciais para efetivação das políticas públicas e cumprimento da missão constitucional que é o atendimento do interesse público.

A hipótese central é que o quantitativo reduzido de servidores efetivos em funções-chave de liderança e assessoramento compromete de maneira sistêmica a eficiência administrativa ao criar um ciclo vicioso de vulnerabilidade que fragiliza as instituições, controles internos e externos, a continuidade e a implementação sustentável de políticas públicas em todos os âmbitos, principalmente, no âmbito do Poder Executivo.

Essa suposição inicial é reforçada ao passo em que a rotatividade gera perda de capital humano, descontinuidade de processos e aumento nos custos de adaptação e treinamento ao comprometer o capital intelectual acumulado, reduzindo a memória organizacional e impactando diretamente os resultados institucionais.¹

No contexto acreano, a relevância deste estudo é amplificada pelas características socioeconômicas singulares do local. Em uma unidade da Federação onde o setor público se consolidou como um marco na geração de empregos formais ao responder por aproximadamente 39,1% da mão de obra ocupada em 2022,² a estabilidade e a profissionalização da administração pública transcendem a dimensão puramente gerencial, tornando-se um pilar fundamental para a estabilidade econômica e para a continuidade das políticas públicas, repercutindo diretamente no bem-estar da população.

¹ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 45.

² SEBRAE. *Acre: emprego, ocupações, empresas, dados demográficos e educação*. 2025. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/acre>. Acesso em: 23 jul. 2025.

Desse modo, traçou-se o objetivo geral de avaliar o impacto da rotatividade de pessoal na eficiência administrativa e no controle da gestão pública no Estado do Acre e nos seus principais municípios, quais sejam: Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Sena Madureira e Tarauacá.

De forma específica, busca-se: 1) contextualizar o formato da administração pública por meio da sua evolução histórica; 2) analisar a composição da força de trabalho em órgãos estratégicos; 3) identificar os impactos da possível rotatividade de servidores nesses cargos; e 4) verificar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Acre no enfrentamento da problemática.

O estudo foi enriquecido por um referencial teórico que abrange a evolução da administração pública brasileira e os princípios da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em particular o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³ que trata da construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Ao final, propôs-se a valorização do servidor como um vetor indispensável para o fortalecimento institucional e a consolidação do controle para eficiência da gestão do Estado do Acre. Essa valorização revela-se essencial para transformação estrutural da administração, para o alcance de resultados mais consistentes e duradouros, bem como se alinha às mais modernas e melhores práticas administrativas em curso tanto no setor privado quanto público, principalmente, no que tange à gestão de pessoas.

Em relação à estrutura, o presente artigo está organizado da seguinte forma: na seção 2 será discutido o histórico da administração pública e o seu impacto para a atual gestão de pessoal. Em seguida, na seção 3, será apresentada a formação do quadro de pessoal do Estado do Acre e dos seus quatro principais municípios, Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Sena Madureira. A seção 4 abordará o impacto da rotatividade de pessoal para a governança e o seu significado. Por fim, a seção 5 contextualiza a importância do Tribunal de Contas do Estado do Acre nessa problemática.

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 16 out. 2025.

2 Da antiguidade à burocracia moderna: as raízes da administração pública

A realidade da cultura política, econômica e social da administração pública pode ser evidenciada ao longo de seu histórico que, embora conturbado, garantiu uma espiral otimista e em amplo desenvolvimento. Em uma análise primária, a Revolução Industrial e as transformações sociais do século XIX exigiram um aparato estatal mais técnico e racional, cenário em que se consolidou a burocracia weberiana, fundada nos princípios da hierarquia, da impessoalidade, da profissionalização e da estabilidade.

Já a partir da década de 1990, a Reforma do Estado liderada por Bresser-Pereira introduziu o modelo gerencial, inspirado na chamada Nova Gestão Pública. A proposta era substituir o foco em processos pelo controle de resultados, descentralizar estruturas e adotar mecanismos de avaliação de desempenho.

Entretanto, essa implementação foi desigual, especialmente nos estados e municípios, onde ainda predominava a combinação de estruturas burocráticas e práticas políticas que estimulavam a rotatividade em cargos estratégicos. Essa herança mista, parte burocrática, parte patrimonialista, parte gerencial, que ainda será abordada nas próximas seções, molda o cenário atual não apenas do Estado do Acre, mas também de outros entes da Federação.

2.1 Modelo de administração patrimonialista

A história da administração pública no Brasil antecede a chegada da Corte portuguesa em 1808. Durante aproximadamente três séculos, o país viveu sob o regime colonial, inaugurado com o seu descobrimento em 22.4.1500. Nesse período, desenvolveram-se dois modelos de gestão distintos: um centralizado, sob o controle direto de Portugal, e outro descentralizado, sustentado por elites locais com forte influência política e econômica.

Antes mesmo da noção moderna de Estado – com a separação entre público e privado e a divisão de poderes –, já existia uma forma rudimentar de administração. Contudo, como bem aponta Teixeira,⁴

⁴ TEIXEIRA, Luiza Reis. *Administração Pública brasileira*. Brasília: PNAP; Recife: UPE/NEAD, 2021. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/643237/2/Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

tratava-se de uma estrutura complexa, uma vez que a vasta dimensão territorial dificultava a padronização e a difusão das normas portuguesas na sociedade colonial.

A administração colonial, apesar da abrangência das suas atribuições e da profusão de cargos e instâncias, do ponto de vista funcional, pouco se diferenciava internamente. Tratava-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir num lugar funções que não existiam em outros; competências a serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade.⁵

A administração colonial, apesar da abrangência das suas atribuições e da profusão de cargos e instâncias, do ponto de vista funcional, pouco se diferenciava internamente. Tratava-se, nas palavras de Costa,⁶ de “um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia”.

Com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808, consolidou-se um modelo imperial patrimonialista, marcado por forte centralização, autoritarismo e elitismo. O Estado servia à exploração econômica do território e à manutenção de privilégios das elites, sem compromisso com a prestação de serviços públicos à população.

O acesso aos cargos era determinado por relações pessoais e nomeações políticas, e o interesse privado frequentemente se sobrepunha ao interesse coletivo. Não havia critérios meritocráticos ou estrutura de carreira estável. Assim, o serviço público funcionava como extensão do poder das elites dominantes, estabelecendo uma cultura clientelista e personalista que deixou marcas profundas nas práticas administrativas contemporâneas.

⁵ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

⁶ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

Em síntese, o modelo patrimonialista caracterizou-se pela ineficiência, pela ausência de distinção entre o público e o privado e pela prevalência de vínculos pessoais sobre critérios técnicos, constituindo o ponto de partida para as reformas posteriores da administração pública brasileira.

2.2 Modelo de administração pública

A ruptura com o patrimonialismo teve início em 1938, durante o governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse marco inaugurou o modelo burocrático de administração pública no Brasil.

Inspirado na teoria da burocracia de Max Weber, esse modelo defendia que as organizações deveriam ser regidas por regras racionais e impessoais, substituindo o favoritismo e o clientelismo por critérios técnicos. O objetivo era modernizar o Estado e estabelecer uma gestão baseada na legalidade, hierarquia, impessoalidade, profissionalização e estabilidade.

O DASP promoveu a realização de concursos públicos e o fortalecimento do mérito como princípio de ingresso e ascensão na carreira. Apesar das limitações políticas e institucionais da época, representou o primeiro esforço sistemático de profissionalização da administração pública brasileira, cujos efeitos se consolidariam décadas depois, especialmente com a Constituição Federal de 1988.

Segundo Coelho,⁷ a Segunda República e o Estado Novo lançaram as bases para um Estado administrativo moderno. A industrialização e a urbanização exigiram novas políticas públicas e uma estrutura administrativa capaz de planejar e coordenar o desenvolvimento econômico e social. A criação de ministérios, autarquias e sociedades de economia mista transformou a administração pública em instrumento central da política de desenvolvimento nacional.

Além do DASP, destaca-se a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT, ambos voltados à racionalização das estruturas administrativas e à busca da eficiência segundo os princípios da administração clássica.

⁷ COELHO, Fernando de Souza. História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas. ENAP, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4285>. Acesso em: 24 jul. 2025.

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado.

Segundo Costa,⁸ a reforma:

Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes – a nova burguesia industrial e o operariado urbano.

O modelo burocrático baseava-se, portanto, em princípios fundamentais do modelo racional-legal, resumidos na Tabela 1:

Tabela 1 – Princípios do modelo racional-legal

(continua)

Mérito	O ingresso e a ascensão na organização devem ocorrer com base na qualificação técnica e mérito pessoal, e não por favoritismo ou relações pessoais.
Centralização	A autoridade está concentrada em uma estrutura hierárquica clara, com o poder decisório vindo do topo da organização.
Separação entre público e privado	Há distinção nítida entre os bens e interesses do Estado e os bens e interesses pessoais dos agentes públicos. O servidor não é “dono” do cargo que ocupa.
Hierarquia	A organização funciona com níveis de autoridade, nos quais os subordinados respondem a superiores, garantindo a disciplina e ordem
Impessoalidade	As decisões devem ser tomadas com base em regras e critérios objetivos, sem favorecer ou prejudicar indivíduos.

⁸ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

(conclusão)

Normas universalmente válidas	Os valores e regramentos são amplamente disseminados, conhecidos e aplicados por todos da organização.
Atuação especializada e tecnicamente fundamentada	As tarefas são distribuídas com base na divisão do trabalho e no conhecimento técnico, promovendo eficiência e profissionalismo.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Apesar dos avanços, a reforma não eliminou completamente o nepotismo e o clientelismo. Abrucio⁹ destaca que o DASP criou “ilhas de excelência” isoladas dentro da máquina pública, gerando um “insulamento burocrático” – setores altamente profissionalizados convivendo com áreas ainda dominadas por práticas políticas.

Em suma, o modelo burocrático consolidou a profissionalização e a legalidade como fundamentos da administração pública, mas não conseguiu romper integralmente com o patrimonialismo. Essa convivência entre tradição e modernização criou uma herança híbrida, que ainda influencia as reformas posteriores – especialmente o modelo gerencial, introduzido nas décadas seguintes.

2.3 Modelo de administração pública gerencial

No Brasil, após o fim do regime militar, as primeiras reformas foram tímidas. Durante o governo José Sarney, destacaram-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), voltada à modernização da gestão das finanças públicas, e o fortalecimento da formação de dirigentes por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), vinculados à Secretaria de Recursos Humanos.¹⁰

Apesar desses avanços, a administração pública manteve-se fortemente apoiada no modelo burocrático consolidado desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Seus

⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.

¹⁰ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

princípios – impessoalidade, hierarquia, profissionalização, ingresso por concurso e estabilidade – foram reafirmados pela Constituição Federal de 1988, reforçando a lógica racional-legal weberiana.

A inflexão mais significativa ocorreu em 1995, com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, idealizado por Bresser-Pereira no governo Fernando Henrique Cardoso. A proposta buscava incorporar experiências internacionais recentes da Nova Gestão Pública e tinha como pilares o ajustamento fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado, a inovação dos instrumentos de política social e a reestruturação do aparelho estatal, com o objetivo de ampliar a governança.¹¹

De acordo com Paes de Paula,¹² “as mais significativas mudanças ocorreram após a implementação da Constituição Federal de 1988 [...] todavia, a profunda cultura ao patrimonialismo, entre outros problemas de gestão, implicou na não concretização de muitas ideias”. Essa herança patrimonialista funcionou como barreira à consolidação do modelo gerencial, especialmente nos estados e municípios, onde a rotatividade de pessoal manteve viva a lógica clientelista. Para enfrentar esses entraves, o Plano Diretor definiu cinco diretrizes centrais: institucionalização, racionalização, flexibilização, publicização e desestatização.

Conforme observa Costa,¹³ mesmo que parcialmente implementada, a reforma gerencial provocou um verdadeiro choque cultural na administração pública, disseminando práticas voltadas a resultados em diferentes níveis federativos. Entretanto, a execução foi desigual. Em muitos entes subnacionais, a transição ocorreu de forma incompleta, mantendo estruturas burocráticas e práticas patrimonialistas. Essa dissonância resultou no aumento de cargos comissionados e na ocupação de funções estratégicas por pessoas sem vínculo efetivo, o que favoreceu a alta rotatividade e comprometeu a continuidade das políticas públicas.

No Estado do Acre, esse quadro se manifesta de maneira acentuada. A combinação entre estruturas burocráticas, resquícios

¹¹ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

¹² PAULA, Ana Paula Paes de. *Gestão pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

¹³ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

patrimonialistas e aplicação parcial dos princípios gerenciais consolidou um cenário em que a rotatividade nos cargos de liderança tornou-se obstáculo recorrente à eficiência administrativa e ao fortalecimento dos mecanismos de controle.

Assim, a trajetória da administração pública brasileira revela que a adoção incompleta do modelo gerencial explica parte das disfunções atuais da gestão de pessoas, especialmente a elevada rotatividade nos cargos estratégicos – fenômeno que será examinado na seção seguinte.

3 Panorama da gestão de pessoas na Administração Pública do Acre

A administração pública brasileira lida com a tensão entre a necessidade de modernização e a persistência de práticas arcaicas, representada pela herança mista entre o modelo burocrático e o gerencial. Essa dicotomia manifesta-se no paradoxo de projetos bem-intencionados sendo enfraquecidos por atos de gestão que comprometem sua própria execução.

Nesse contexto, a gestão de pessoas na administração pública, por muito tempo, foi compreendida por uma lente predominantemente mecanicista e burocrática. Essa visão tradicional via a gestão de pessoal como função de apoio, focada em atividades operacionais e reativas. Sob esse enfoque, o servidor era percebido como um recurso a ser gerido e controlado, e não como agente central para a consecução dos objetivos institucionais.¹⁴

Em contraste, a gestão estratégica de pessoas emerge como um paradigma sistêmico e proativo, que transcende a visão departamental e instrumental da administração. Conforme proposto por Bergue,¹⁵ não se trata de uma área isolada, mas de um processo que se processa em toda a organização, que se estabelece como um compromisso de todos os gestores e servidores. A essência desse modelo está na valorização da dimensão humana, reconhecendo que as pessoas são a organização.

Perfilha-se um contexto em que se opera com um horizonte temporal de longo prazo, buscando o alinhamento das competências

¹⁴ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 45.

¹⁵ BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

individuais com os objetivos da instituição e a resiliência organizacional. O desafio final é articular o trato com a pessoa à construção de uma nova forma de governança pública, o qual transcende os limites do Estado e busca a coprodução de valor público por meio do envolvimento dos diferentes atores sociais e do estabelecimento de uma cultura de confiança e transparência.

Nesse cenário, analisar como essas pessoas são contratadas e como vivem o trabalho na administração pública torna-se crucial. Compreender como esse capital humano, valorizado pelas mudanças conceituais, está sendo aproveitado pelo Estado do Acre é de extrema importância, o que faremos por meio da análise de sua composição nesta seção.

a) Indicadores propostos.

Para orientar a análise e padronizar medições futuras, adotam-se cinco indicadores operacionais que capturam efeitos sobre memória institucional, governança e continuidade, sendo eles:

- (i) % de cargos estratégicos por vínculo (efetivo/cargo em comissão/temporário);
- (ii) tempo mediano na função, por vínculo;
- (iii) taxa de substituição em 12 e 24 meses;
- (iv) % de funções críticas com substituto designado e caderno de passagem;
- (v) % de processos-chave com trilha decisória registrada.

b) Fontes e limitações.

As informações foram buscadas em portais oficiais (estado e municípios) e em atos de nomeação/exoneração, com recorte de junho/2025. A indisponibilidade de microdados primários (vínculo, datas de ingresso/saída, substituições) restringiu cálculos mais finos (séries temporais, validações cruzadas). Para preservar rigor, não se inferem resultados além dos dados publicamente acessíveis nesta versão.

3.1 O Estado do Acre e seus principais municípios em pessoas e números: análise do capital governamental

Conforme evidenciado pelo intenso histórico narrado até então, a administração pública foi submetida a diferentes cenários ao longo dos anos, o que configura um evidente amadurecimento nas formas de contratação e de tratamento da administração com o seu servidor.

O Estado do Acre, como um ente federativo jovem, passou por essas transformações de forma abrupta, o que dificulta a adaptação.

O cerne da estrutura governamental do Estado do Acre tem origem na luta empreendida para a incorporação do território ao Estado brasileiro, marcada por intensas disputas de natureza política, culminando na promulgação da Lei nº 4.070, de 1962, que eleva a região à categoria de estado. Sua trajetória político-econômica revela-se singular, como resultado da Revolução Acreana e do ciclo da borracha, processos historicamente mediados por um poder político institucionalizado, atento à exploração e ao controle de suas riquezas naturais.¹⁶

Embora esse ente federativo tenha sido palco de produção extrativista e pecuária, marcada por uma base econômica eminentemente rural exploratória, resultou-se em uma estrutura socioeconômica na qual o setor público adquiriu um protagonismo ímpar. A administração pública tornou-se o setor econômico que predomina na geração de empregos formais, com cerca de 39,1% dos empregados reportados no ano de 2022,¹⁷ respondendo por uma parcela significativa da mão de obra ocupada no estado.

A dependência do emprego público pela sociedade acreana torna o debate sobre a gestão de pessoas na esfera governamental crucial para o fortalecimento de sua configuração organizacional. Para que a administração pública possa se engajar em um planejamento estratégico, necessita de um esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que moldam o que é uma organização,¹⁸ sendo imprescindível que seu funcionamento seja sustentado por um arcabouço jurídico claro e coerente.

Nesse contexto, a administração pública brasileira é historicamente marcada por uma tensão fundamental entre dois modelos de captação de sua força de trabalho. De um lado, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio do concurso público como regra para o

¹⁶ BEZERRA, Maria José. *Invenções do Acre – de Território a Estado – um olhar social*. Tese (Doutorado em História Social) – USP, São Paulo, 2005.

¹⁷ SEBRAE. *Acre: emprego, ocupações, empresas, dados demográficos e educação*. 2025. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/acre>. Acesso em: 23 jul. 2025.

¹⁸ CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: da intenção aos resultados*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ingresso no serviço público, visando construir trâmites legais, eficientes e impessoais.¹⁹

De outro, a mesma Constituição preservou a prerrogativa do gestor político de nomear livremente para cargos em comissão, destinados a funções de direção, chefia e assessoramento.²⁰ Além destes há também diversas modalidades excepcionais, como trabalhadores temporários, terceirizados, dentre outros que também farão parte da análise realizada.

Nesse cenário estão as funções de direção, chefia e assessoramento, que podem ser desempenhadas por cargos em comissão e funções de confiança. É fundamental, no entanto, distinguir os dois institutos. Segundo Graef,²¹ “os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos”.

De forma mais específica, os cargos em comissão configuram-se como unidades autônomas de atribuições previamente estabelecidas na estrutura organizacional, desvinculadas dos cargos efetivos. Por sua vez, as funções de confiança representam acréscimos de responsabilidades, com natureza gerencial ou de supervisão, destinadas exclusivamente a servidores efetivos, sendo atribuídas com base na afinidade entre as novas incumbências e as atribuições já exercidas pelo servidor.

No Estado do Acre, a gestão de pessoas no serviço público acreano é regida pela Lei Complementar nº 39, de 29.12.1993, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Acre, de suas autarquias e fundações públicas, um arcabouço jurídico que define os direitos, deveres e as formas de ingresso e vínculo dos agentes públicos. A própria Constituição do Estado do Acre, em seus arts. 27 a 34, trata da administração pública, replicando os princípios federais nos quais fundamentam-se as regras de provimento público.

Este núcleo agrega alguns elementos relacionados à estrutura administrativa do Poder Executivo, organizada por meio de um sistema de administração direta – órgãos que integram a estrutura do ente

¹⁹ CAMÕES, Marizauara Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da; PORTO, Valéria (Org.). *Estudos em gestão de pessoas no serviço público*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2014.

²⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

²¹ GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *ResPublica*, v. 7, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2008.

público – e indireta – formada por entidades dotadas de personalidade jurídica própria.²²

No cenário institucional do Executivo acreano, a administração direta é composta pela Governadoria de Estado, Secretarias de Estado, Controladoria-Geral do Estado – CGE, Polícia Militar do Estado do Acre – PMAC, Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre – CBMAC, Polícia Civil do Estado do Acre – PCAC e Polícia Penal do Estado do Acre.²³ Esses órgãos são gerenciados por um contingente de servidores com diferentes tipos de vínculos, cujo equilíbrio é fundamental para a governança.

A composição da força de trabalho no setor público é, portanto, um indicador-chave para avaliar o grau de profissionalização e a estabilidade da estrutura administrativa. A relação quantitativa entre servidores efetivos e comissionados, sobretudo nos postos de liderança, reflete as características do modelo de gestão pública em prática. Este modelo pode ora pender para a valorização da memória institucional e da expertise técnica interna, ora para a flexibilidade na montagem de equipes com perfis alinhados a cada ciclo de governo.

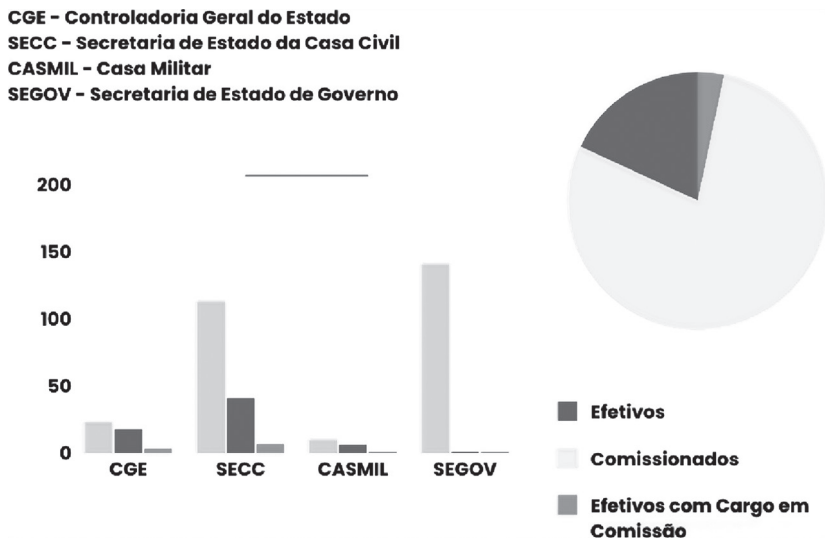
Para materializar essa análise, realizou-se o levantamento de dados para formulação das planilhas e tabelas. A técnica central empregada foi a análise documental, que se debruçou sobre fontes de dados secundárias. O universo da pesquisa foram os registros públicos disponibilizados nos portais da transparência do Governo do Estado do Acre e dos municípios de Rio Branco, Sena Madureira, Tarauacá e Cruzeiro do Sul. Para garantir a comparabilidade, foi estabelecido um recorte temporal estrito, selecionando-se para análise apenas os dados referentes ao mês de junho de 2025.

O procedimento de coleta envolveu a navegação nas plataformas digitais e a aplicação de filtros de pesquisa para extrair os dados pertinentes. Uma vez extraídos, os dados brutos passaram por um processo de tratamento e padronização para harmonizar as informações provenientes de fontes distintas e adequá-las ao objetivo temático.

²² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZANCANER, Weida; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício. *Curso de direito administrativo*. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

²³ ACRE. *Lei Complementar nº 419, de 15 de dezembro de 2022*. Rio Branco, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://www.legis.ac.gov.br/detalhar/5365>. Acesso em: 22 set. 2025.

Gráfico 1 – Proporção de servidores na
Governadoria do Estado do Acre



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em Acre.²⁴

A partir de um exame aprofundado da estrutura governamental, identifica-se a expressiva prevalência de cargos em comissão nos órgãos que compõem a Governadoria do Estado do Acre. Esse modelo de gestão pode ser atribuído à natureza estratégica e de assessoramento direto que esses órgãos exercem junto ao Gabinete do Governador, consolidando-os como entes de caráter fundamentalmente político.

Tal configuração é congruente com o caráter estratégico e de assessoramento direto ao Chefe do Executivo, o que confere a estes órgãos um perfil eminentemente político. Dados da Secretaria de Estado de Governo confirmam essa disparidade, ao evidenciarem a existência de 141 servidores comissionados para apenas 2 servidores efetivos em atividade nesse órgão. Todavia, essa proporção suscita questionamentos sobre a preservação da memória institucional e a continuidade das políticas públicas, que dependem de um corpo técnico permanente.

²⁴ ACRE. Contadoria-Geral do Estado. *Portal de Transparência – Servidores*. 2025. Disponível em: <https://transparencia.ac.gov.br/servidores>. Acesso em: 30 jul. 2025.

Em uma perspectiva mais ampla, de acordo com a Controladoria-Geral do Estado do Acre (2025), a proporção entre cargos comissionados e efetivos altera-se significativamente ao analisar-se todo o quantitativo do estado, registrando-se 3.857 postos de livre nomeação para 20.994 servidores de carreira. Contudo, uma análise qualitativa da alocação dos servidores efetivos demonstra que sua maioria está concentrada em áreas finalísticas, preenchidos majoritariamente por professores (13.042), médicos (1.184) e policiais (1.151), indicando que os postos de natureza estratégica permanecem majoritariamente ocupados por agentes comissionados.

No que tange à estrutura de pessoal do Município de Rio Branco, embora majoritariamente composta por servidores efetivos (76%), há uma tensão fundamental para a governança, evidenciada no tempo médio dos servidores. Enquanto o quadro permanente possui o tempo médio de serviço de 13 anos, uma âncora de experiência, a realidade dos cargos comissionados, com média de permanência inferior a um ano, aponta para um ciclo de intensa renovação.

Tabela 2 – Contagem por faixa de tempo de ingresso

Faixa de tempo	Concursado	Cargo em comissão	Em contrato temporário
< 1 ano	397	885	230
1–3 anos	565	3	625
3–5 anos	238	0	0
5–10 anos	2.015	0	0
10–20 anos	1.197	0	0
20–30 anos	900	0	27
30–40 anos	333	0	0
40–50 anos	34	0	0

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em Prefeitura de Rio Branco.²⁵

Essa dinâmica de mudança constante de servidores nos escalões de decisão representa um desafio direto à construção de uma organização que aprende. Conforme define Senge,²⁶ a capacidade de

²⁵ RIO BRANCO. Prefeitura Municipal. *Portal da Transparência*. 2025. Disponível em: <https://transparencia.riobranco.ac.gov.br/servidor/>. Acesso em: 22 set. 2025.

²⁶ SENGE, Peter M. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. [s.l.]: Editora Best Seller, 1990.

uma organização evoluir depende da aprendizagem em equipe e de visões compartilhadas, processos minados pela alta rotatividade. A consequência dessa situação é um sistema em que a estratégia pode ser constantemente reiniciada e o aprendizado acumulado, sob o risco de se dissipar a cada mudança de gestão, criando um obstáculo à implementação de políticas públicas consistentes.

Embora a escolha dos cargos de direção, chefia e assessoramento representem uma opção política, “[...] pessoas constituem o componente de continuidade, seja na sua expressão de memória organizacional, seja como estoque ou fluxo de conhecimento sobre o trabalho”.²⁷

Apesar de os dados do Estado do Acre e da capital, Rio Branco, apresentarem cenários expressivos de ausência da continuidade temporal dos servidores que exercem cargos de chefia, de forma estratégica, eles não ditam a realidade dos demais municípios.

Gráfico 2 – Análise de servidores por município

Tarauacá (Total: 1.640 Servidores)



Cruzeiro do Sul (Composição Proporcional)



Sena Madureira (Composição Proporcional)



■ Efetivos ■ Comissionados ■ Temporários ■ Outros / Não Classificados

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em Prefeitura de Tarauacá,²⁸ Prefeitura de Cruzeiro do Sul²⁹ e Prefeitura de Sena Madureira.³⁰

²⁷ CAMÕES, Marizauara Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da; PORTO, Valéria (Org.). *Estudos em gestão de pessoas no serviço público*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2014. 142 p. (*Cadernos ENAP*, n. 37).

²⁸ TARAUACÁ. *Portal da Transparência do Executivo*. Tarauacá: Prefeitura Municipal de Tarauacá, 2025. Disponível em: <https://www.tarauaca.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 17 set. 2025.

²⁹ CRUZEIRO DO SUL. *Portal da Transparência do Executivo*. Cruzeiro do Sul: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://www.cruzeirodosul.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 18 set. 2025.

³⁰ SENA MADUREIRA. *Portal da Transparência do Executivo*. Sena Madureira: Prefeitura Municipal de Sena Madureira, 2025. Disponível em: <https://www.senamadureira.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 18 set. 2025.

Em Tarauacá, o cenário é ainda mais acentuado. Embora os efetivos representem 61,2% do total e possuam um tempo médio de serviço de 10,1 anos, os servidores temporários (24,8% do quadro) têm uma permanência média de apenas 1,5 ano.³¹ Este índice de permanência extremamente baixo é um claro indicador de altíssima rotatividade.

Adicionalmente, os servidores comissionados (10,9%) e a categoria “Outros” (3,1%) também apresentam baixa estabilidade, com 2,8 anos e 1,0 ano de serviço, respectivamente. Tal configuração sugere que quase 40% do quadro de pessoal é caracterizado por vínculos de curta duração, potencializando os desafios da gestão de pessoas.

Para o Município de Sena Madureira, a análise do tempo médio dos servidores foi inviabilizada pela ausência de dados sobre a data de ingresso dos servidores, o que impede o cálculo do tempo médio no cargo, porém é possível notar a predominância de cargos de livre nomeação em detrimento aos servidores efetivos.

Como exceção aos cenários analisados, no Município de Cruzeiro do Sul a estrutura de pessoal demonstra uma forte base de servidores efetivos (75,9%) com elevada estabilidade, refletida no tempo médio de serviço de 10,7 anos. Curiosamente, os servidores comissionados apresentam uma estabilidade ainda maior, com 11,4 anos de serviço em média.

Em contrapartida, o segmento de servidores temporários, que constitui uma parcela expressiva de 21,9% do quadro, exhibe um tempo médio de apenas 3,9 anos. Esta disparidade evidencia uma alta rotatividade concentrada neste grupo, o que representa uma propensão à descontinuidade dos serviços realizados, devido à curta duração de seus contratos.

Os números, quando interpretados à luz das teorias administrativas, contam uma história sobre as diferentes lógicas de poder em ação. A extrema concentração de comissionados nos órgãos da Governadoria do Estado do Acre é uma manifestação clássica da estratégia do principal-agente: o governador (principal) utiliza os cargos de livre nomeação para garantir o máximo de controle e lealdade em seu círculo de confiança.

Em Rio Branco, a altíssima rotatividade dos comissionados sugere uma intensa competição política, com uma ampla utilização dos cargos

³¹ TARAUAÇÁ. *Portal da Transparência do Executivo*. Tarauacá: Prefeitura Municipal de Tarauacá, 2025. Disponível em: <https://www.tarauaca.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 17 set. 2025.

para assegurar sua predominância interna. A cada mudança de gestão ou reacomodação de forças políticas, o quadro de assessores e diretores é substituído, de forma efêmera.

Nos municípios do interior, os padrões variados podem refletir diferentes dinâmicas políticas e, crucialmente, diferentes restrições fiscais e administrativas. A alta estabilidade dos comissionados em Cruzeiro do Sul pode indicar uma hegemonia política de longa data ou a profissionalização de um grupo técnico de confiança, enquanto a dependência de contratos temporários pode ser uma resposta a limitações orçamentárias ou a dificuldades para a realização de concursos públicos. Já a situação em Tarauacá e Sena Madureira aponta para uma maior fragilidade institucional, em que múltiplas formas de vínculo precário são utilizadas para compor a máquina administrativa.

Dessa forma, constata-se a particularidade de cada cenário analisado, cujas conjunturas políticas resultam em implicações de magnitude e natureza distintas. Nesse sentido, a análise debruçar-se-á sobre as consequências da acentuada disparidade no tempo de serviço entre as categorias funcionais, uma assimetria revelada pelos dados coletados.

4 O ciclo vicioso da rotatividade na gestão pública

A rotatividade de pessoal pode ser compreendida como a substituição frequente de trabalhadores em um mesmo cargo ou função, fenômeno que, embora natural em alguma medida, torna-se problemático quando ocorre em excesso. No setor privado, segundo a literatura de gestão de pessoas, ela afeta a produtividade, gera custos de recrutamento e compromete a motivação das equipes.³²

No setor público, contudo, seus efeitos são mais graves, pois comprometem a continuidade das políticas públicas e a capacidade institucional de aprender e inovar. A literatura sobre capacidade absoritiva – definida como a habilidade de reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos – evidencia que a rotatividade elevada mina diretamente essa habilidade, limitando o aprendizado organizacional e o desenvolvimento de inovações.³³

³² CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 45.

³³ FLORES, Heriberto Alzerino; KRACIK, Marina Souza; FRANZONI, Ana Maria Benciveni. Capacidade absoritiva na administração pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN (CIKI), 8., 2018, Guadalajara. *Habitats de*

Na esfera privada, a rotatividade é geralmente associada a fatores como insatisfação com salários, condições de trabalho ou oportunidades de crescimento. O setor público, entretanto, apresenta peculiaridades. Enquanto na iniciativa privada a gestão de pessoas busca reduzir a rotatividade para assegurar competitividade e produtividade, no setor público ela muitas vezes decorre da lógica político-partidária, vinculada à troca de gestores e à ocupação de cargos em comissão.³⁴

No Banco do Brasil S.A. –³⁵ sociedade de economia mista de capital aberto, com participação pública e privada –, reporta-se a iniciativas de retenção de talentos que reduziram a rotatividade em cerca de 20%, ilustrando como políticas estruturadas de gestão de pessoas impactam positivamente o *turnover*. No setor público do Acre, por sua vez, as trocas são frequentemente motivadas por mudanças políticas, como observado em ciclos eleitorais recentes, o que tende a fragilizar a continuidade administrativa e o aproveitamento do conhecimento institucional acumulado.

Essa diferença evidencia um ponto de convergência e divergência importante: tanto na esfera pública quanto na privada, a rotatividade prejudica a eficiência e gera custos adicionais. Porém, enquanto no setor privado esses custos são sobretudo financeiros e estratégicos, na administração pública eles assumem dimensão institucional, pois comprometem a continuidade de políticas e programas essenciais à sociedade.

Ademais, a literatura enfatiza que permanência mínima é indispensável para o desenvolvimento de competências e consolidação de cultura organizacional.³⁶ No setor público, a rotatividade ligada ao provimento de cargos de confiança tende a reduzir a memória institucional e a efetividade administrativa, fenômeno associado ao chamado “apagão

Innovación y Economía del Conocimiento: una apuesta para el futuro. Guadalajara, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/78455487/Capacidade_Absortiva_Na_Administrac%C3%A7%C3%A3o_P%C3%Ablica. Acesso em: 19 out. 2025; PAULA, Izabel Alinne Alves de. *Qualidade: conceitos, práxis e reflexões na gestão pública*. São Paulo: EDIFSP – Editora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, 2021. E-book. ISBN 978-65-5823-077-9.

³⁴ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

³⁵ BANCO DO BRASIL. *Qualidade de Vida no Trabalho*. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/sobre-nos/sustentabilidade/praticas-administrativas/gestao-de-pessoas/qualidade-de-vida-no-trabalho#/>. Acesso em: 6 set. 2025.

³⁶ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 45.

das canetas”, quando técnicos e gestores passam a evitar decisões por aversão ao risco e temor de responsabilização.³⁷

Portanto, o ciclo vicioso da rotatividade no serviço público brasileiro – e, em especial, no Estado do Acre – decorre não apenas da falta de políticas de recursos humanos sólidas, mas também da persistência de práticas clientelistas que privilegiam a confiança política em detrimento da expertise técnica.

4.1 Prejuízos para a eficiência e o controle da gestão pública

Conforme relatado, a legislação e a experiência prática demonstram que a rotatividade excessiva prejudica a consolidação de uma cultura organizacional estável e orientada para resultados. A literatura evidencia que baixa capacitação e falta de valorização dos servidores constituem entraves centrais à qualidade da gestão pública.

Paula³⁸ observa que “o indicador baixa capacitação dos servidores é o mais significativo desafio para implantação de melhorias na gestão”, e enfatiza que “o aspecto de maior impacto na geração de benefícios é a maior valorização, motivação e satisfação dos servidores”. Esse diagnóstico dialoga com o contexto acreano, em que a instabilidade nos cargos estratégicos potencializa tais dificuldades, ampliando custos institucionais e enfraquecendo a governança.

A perda da memória institucional é talvez o efeito mais visível da alta rotatividade. Além de quebrar a continuidade administrativa, impede a sedimentação de boas práticas e a consolidação de uma cultura de eficiência. Nesse sentido, destaca-se que “a rotatividade elevada enfraquece os fluxos de conhecimento tácito, essenciais para políticas públicas de longo prazo”.³⁹

³⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.

³⁸ PAULA, Izabel Alinne Alves de. *Qualidade: conceitos, práxis e reflexões na gestão pública*. São Paulo: EDIFSP – Editora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, 2021. E-book. ISBN 978-65-5823-077-9.

³⁹ FLORES, Heriberto Alzerino; KRACIK, Marina Souza; FRANZONI, Ana Maria Benciveni. Capacidade absorviva na administração pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN (CIKI), 8., 2018, Guadalajara. *Habitats de Innovación y Economía del Conocimiento: una apuesta para el futuro*. Guadalajara, 2018.

Outro aspecto relevante está ligado à motivação dos servidores. A ausência de políticas contínuas de capacitação e reconhecimento agrava a queda de produtividade e a descontinuidade de ações administrativas. Segundo Chiavenato,⁴⁰ a substituição de pessoal representa perda de capital humano e social, pois envolve não apenas a saída de competências técnicas, mas também o enfraquecimento de redes de relacionamento e vínculos de confiança.

A realidade da gestão pública brasileira demonstra que a rotatividade excessiva compromete a qualidade e a produtividade dos serviços. Enquanto a iniciativa privada possui maior flexibilidade para treinar e substituir pessoal, a administração pública depende de ritos formais e burocráticos, ampliando o impacto da rotatividade na continuidade das políticas.

4.2 Fragilização dos mecanismos de controle

Outro aspecto grave da rotatividade diz respeito à fragilidade dos mecanismos de controle. A substituição frequente de servidores em cargos de chefia e assessoramento interno gera inconsistências em relatórios, perda de memória institucional e dificuldades na apuração de responsabilidades. Como observa Abrucio,⁴¹ a ocupação excessiva de cargos comissionados pode fragilizar a estrutura de governança, criando dependência de interesses políticos em detrimento da profissionalização administrativa.

Não é incomum que, pelo tempo prolongado de tramitação das prestações de contas, gestores atuais sejam notificados pelo Tribunal de Contas para prestar esclarecimentos sobre fatos ocorridos em gestões anteriores. O mesmo ocorre com servidores já desligados, instados a se manifestar em processos iniciados durante sua gestão, mas encerrados sem sua interferência direta. Essa dinâmica gera insegurança jurídica e administrativa, ampliando a dificuldade de responsabilização efetiva.

Disponível em: https://www.academia.edu/78455487/Capacidade_Absortiva_Na_Administrac%C3%A7%C3%A3o_P%C3%Ablica. Acesso em: 19 out. 2025.

⁴⁰ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 45.

⁴¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTTI, Paula; PÔ, Marcos Vinícios. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.

Estudos sobre capacidade absorptiva reforçam que organizações com alta rotatividade têm menor habilidade de reter conhecimento tácito e aplicar rotinas de controle consolidadas.⁴² Na prática, cada troca de liderança representa uma ruptura no ciclo de aprendizado institucional, dificultando a consolidação de padrões de integridade.

No caso do Acre, dados dos portais de transparência indicam que mais de 60% dos cargos estratégicos são ocupados por servidores comissionados, que nem sempre pertencem ao quadro efetivo da instituição na qual exercem tais funções. Essa realidade expõe a administração pública ao risco de descontinuidade e compromete a efetividade tanto do controle interno quanto do controle externo.⁴³

Em contraposição a essa situação se encontra o julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.026. Sob o regime de repercussão geral, Tema nº 612, o Supremo Tribunal Federal definiu cinco requisitos cumulativos e obrigatórios para a validade da contratação temporária, entre eles há a vedação expressa de que serviços ordinários permanentes do Estado que se inserem no âmbito das atividades rotineiras da Administração possam ser realizados por esses cargos.⁴⁴

Essa tese é de importância capital, pois proíbe, de forma inequívoca, que atividades-fim do Estado sejam desempenhadas por servidores temporários. Ademais, no Tema nº 551 (RE nº 1.066.677), o Supremo Tribunal Federal analisou as consequências do desvirtuamento da contratação temporária por meio de sucessivas e reiteradas prorrogações ao entender que tal prática, ao burlar a regra do concurso público, configura um ato ilícito da administração.⁴⁵

⁴² FLORES, Heriberto Alzerino; KRACIK, Marina Souza; FRANZONI, Ana Maria Benciveni. Capacidade absorptiva na administração pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN (CIKI), 8., 2018, Guadalajara. *Habitats de Innovación y Economía del Conocimiento: una apuesta para el futuro*. Guadalajara, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/78455487/Capacidade_Absortiva_Na_Administrac%C3%A7%C3%A3o_P%C3%Ablica. Acesso em: 19 out. 2025.

⁴³ ACRE. Contadoria-Geral do Estado. *Portal de Transparência – Servidores*. 2025. Disponível em: <https://transparencia.ac.gov.br/servidores>. Acesso em: 30 jul. 2025.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral – Tema 612: A constitucionalidade do art. 7º, inciso XXVIII, da Lei nº 8.213/91. Processo nº RE 658.026 (Incidente nº 4.144.344). *Portal de Jurisprudência – Repercussão Geral do STF*, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4144344&numeroProcesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612>. Acesso em: 15 set. 2025.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Recurso Extraordinário 1066677/ MG*. Relator: Ministro Marco Aurélio; relator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 22 de maio de 2020. Tema 551: Extensão de direitos dos servidores públicos efetivos aos servidores e empregados públicos contratados

Resta claro que o arcabouço jurídico brasileiro é inequívoco ao determinar que as funções estatais de caráter permanente devem ser exercidas por servidores de carreira. Logo, não há lacunas e ambiguidades legais ao tratar o tema, mas um conflito entre os interesses individuais e a impessoalidade exigida pela administração, ocasionando diversos danos à gestão eficiente.

Em adicional, diversos relatórios de inspeção do Tribunal de Contas do Estado do Acre evidenciam que a ausência de servidores efetivos em áreas-chave, somada à sobrecarga de atribuições em comissionados, contribui para omissões de controle e eleva o risco de rejeição de contas públicas.⁴⁶

Nesse sentido, órgãos como a Prefeitura Municipal de Xapuri (Processo Eletrônico nº 138.460), Acrelândia (Processo Eletrônico nº 138.436) e Porto Walter (Processo Eletrônico nº 138.447), entre outros, já foram fiscalizados quanto à apresentação de dados sobre o quantitativo de efetivos, comissionados e temporários. Esse cenário confirma a observação de Paula,⁴⁷ de que a baixa capacitação e a instabilidade dos quadros técnicos figuram como entraves centrais à eficiência administrativa.

Enfim, a rotatividade produz impactos que extrapolam a eficiência administrativa, alcançando a solidez dos mecanismos de controle. Torna-se, portanto, imprescindível refletir sobre o papel das instituições de fiscalização, em especial do Tribunal de Contas do Estado do Acre, não apenas na responsabilização *a posteriori*, mas na indução de boas práticas de gestão de pessoas, reduzindo o ciclo vicioso da rotatividade e fortalecendo a governança pública.

para atender necessidade temporária e excepcional do setor público. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5240485&numeroProcesso=1066677&classeProcesso=RE&numeroTema=551>. Acesso em: 16 set. 2025.

⁴⁶ ACRE. Tribunal de Contas. Relatório nº 0430314/2023/Corregedoria. Processo nº 999999.001205/2023-90. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, 2 jan. 2024. Disponível em: <http://sistemas.teac.tc.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=02-01-2024&viewPdf=true>. Acesso em: 18 set. 2025.

⁴⁷ PAULA, Izabel Alinne Alves de. *Qualidade: conceitos, práxis e reflexões na gestão pública*. São Paulo: EDIFSP – Editora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, 2021. E-book. ISBN 978-65-5823-077-9.

5 O papel do TCE/AC no enfrentamento do problema

As dificuldades relacionadas à escassez de mão de obra especializada, à elevada rotatividade de pessoal e à necessidade de consolidar políticas públicas de forma efetiva não se restringem ao Poder Executivo acreano. Esse cenário também atinge os órgãos de controle, a exemplo do TCE/AC, que, em correição realizada em 2023, registrou fragilidades estruturais em documentos institucionais.

Entre os principais pontos diagnosticados destacaram-se: insuficiência do quadro funcional para atender às demandas internas e externas; carência de servidores especializados para atividades de apoio; sobrecarga das áreas de fiscalização e necessidade de treinamento contínuo.

A atuação do Tribunal de Contas, para além de sua função precípua de controle externo, revela-se um instrumento fundamental para a promoção da boa governança na gestão de pessoal no setor público. Ao fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de pessoal, o órgão contribui para a criação de um ambiente administrativo mais estável e profissionalizado, o que, por conseguinte, impacta positivamente na mitigação da rotatividade de servidores.

Há a necessidade de alinhar a atuação dos entes não apenas às demandas do controle, mas também aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS compõem uma agenda global para políticas públicas até 2030. Nesse contexto, a discussão sobre rotatividade e profissionalização ultrapassa a eficiência interna e se conecta à capacidade estatal de promover desenvolvimento sustentável, já que a alta rotatividade desafia a qualidade dos serviços.⁴⁸

A estabilidade e a competência do corpo de servidores públicos são prerequisites para que o Estado do Acre avance na Agenda 2030. O ODS 16 – “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” – e, em particular, a meta 16.6 (“Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”) são incompatíveis com alta rotatividade e politização de cargos técnicos e de gestão.⁴⁹ Instituições eficazes depen-

⁴⁸ DUA, Rhécia Soares do Espírito Santo da Piedade. *Políticas e práticas de RH para o alcance das metas do ODS 8 – “Trabalho Digno e Crescimento Económico” da Agenda 2030 da ONU: O Caso do Sector Hoteleiro em S.Tomé e Príncipe*. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Escola de Ciências Sociais, Universidade de Évora, Évora, 2023.

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, justiça e instituições eficazes*. Brasília: ONU Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 24 set. 2025.

dem de memória institucional e capacidade acumulada para formular e implementar políticas complexas; a instabilidade decorrente de clientelismo e descontinuidade produz o oposto: organizações reativas e pouco transparentes.

Diante desse quadro, a Corte de Contas promoveu ajustes internos alinhados às abordagens contemporâneas de gestão estratégica de pessoas: reestruturação de carreiras (com criação de funções de analista em diferentes áreas), reorganização de setores e competências e investimentos em capacitação via Escola de Contas. Essas medidas buscam compatibilizar gestão de pessoas e governança pública, reforçando valorização dos efetivos, profissionalização, retenção do capital intelectual e sustentabilidade organizacional no longo prazo.

A partir dessa experiência, o TCE/AC pode atuar como agente indutor de mudanças, servindo como referência de *benchmarking* interno e externo. Como órgão de controle, o Tribunal tem condições de compartilhar práticas com entes municipais e estaduais, permitindo comparações e diagnósticos estratégicos – uma matriz SWOT aplicada ao setor público.⁵⁰

A adoção de *benchmarking* favorece o aprimoramento contínuo de processos mediante incorporação de práticas reconhecidas como eficazes;⁵¹ estudos indicam que o uso de *checklists* e avaliações estruturadas eleva a conformidade e reduz riscos de sanções.⁵² Ao enfrentar fragilidades internas (como a insuficiência de quadro) e promover reformas voltadas à valorização do corpo técnico, o TCE/AC se posiciona como exemplo prático.

Uma evidência concreta é a Portaria nº 50, de 8.1.2025, que instituiu a Comissão de Transição de Gestão para o biênio 2025/2026 no âmbito do próprio Tribunal.⁵³ A relevância do ato reside na composição majoritariamente de servidores do quadro permanente, reforçando o entendimento de que a comissão deve garantir continuidade e memória institucional. Essa institucionalização mitiga dificuldades usuais de transição (falta de informações, desorganização) e envia mensagem

⁵⁰ BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

⁵¹ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

⁵² PAULA, Ana Paula Paes de. *Gestão pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

⁵³ ACRE. Tribunal de Contas. Portaria nº 50, de 08 de janeiro de 2025. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, ano XII, n. 2447, p. 1, 9 jan. 2025.

pedagógica aos jurisdicionados: valorizar o servidor de carreira é caminho para romper o ciclo de rotatividade e fortalecer a efetividade do controle e das políticas de longo prazo.

Assim, ao utilizar suas próprias práticas como referência, o TCE/AC não apenas fortalece sua governança, mas também induz municípios e órgãos estaduais a consolidarem mecanismos de eficiência e *accountability*, promovendo maior solidez institucional e confiabilidade administrativa.

6 Considerações finais

A presente pesquisa partiu da problemática do paradoxo persistente na administração pública brasileira, especificamente no Estado do Acre, onde a estruturação de projetos é frequentemente minada por atos de gestão que promovem a elevada rotatividade de pessoal em cargos estratégicos. A hipótese central do artigo foi a de que a ausência ou a pequena quantidade de servidores efetivos em funções-chave de liderança e assessoramento compromete sistemicamente a eficiência administrativa, criando um ciclo vicioso de vulnerabilidade que fragiliza as instituições.

Para investigar essa questão, o estudo teve como objetivo geral avaliar o impacto dessa rotatividade na eficiência e no controle da gestão pública no Estado do Acre e em seus principais municípios. Para nortear a investigação, foram traçados quatro objetivos específicos: 1) contextualizar a evolução histórica da administração pública; 2) analisar a composição da força de trabalho em órgãos estratégicos; 3) identificar os impactos da rotatividade; e 4) verificar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) no enfrentamento do problema.

O percurso metodológico adotou uma abordagem mista, com fundamentos qualitativos e quantitativos, baseada na análise documental. Foram analisados o arcabouço normativo pertinente, referenciais teóricos sobre gestão pública e dados extraídos dos portais da transparência para quantificar o fenômeno.

O primeiro objetivo específico foi atingido pela análise da evolução dos modelos de administração (patrimonialista, burocrático e gerencial). Constatou-se que a herança mista, marcada pela implementação desigual de reformas e pela persistência de práticas clientelistas, moldou o cenário atual, favorecendo a instabilidade em cargos estratégicos.

Em seguida, o segundo objetivo específico foi alcançado mediante a análise documental da força de trabalho no Acre. Os dados demonstraram uma expressiva prevalência de cargos comissionados nos órgãos políticos da Governadoria do Estado. Nos municípios, identificou-se uma assimetria crítica: enquanto servidores efetivos possuem longa permanência, os cargos comissionados (como em Rio Branco) e os temporários (como em Tarauacá e Cruzeiro do Sul) apresentam altíssima rotatividade.

A análise dos impactos da rotatividade, atendendo ao terceiro objetivo específico, revelou a consolidação de um ciclo vicioso. Os principais prejuízos identificados foram a perda de memória institucional, a quebra da continuidade administrativa, a redução da capacidade absorptiva das organizações e, crucialmente, a fragilização dos mecanismos de controle interno e externo. Essa prática dificulta a responsabilização e viola o arcabouço jurídico que veda o uso de vínculos precários para serviços permanentes do Estado.

Diante desses achados, a hipótese central do artigo foi confirmada. A investigação demonstrou que a dependência de vínculos de curta duração em funções-chave gera perda de capital humano, descontinuidade de processos e enfraquece a governança, comprometendo a capacidade de implementação sustentável de políticas públicas.

O quarto objetivo específico foi respondido ao analisar o papel do TCE/AC. Verificou-se que o próprio Tribunal, após identificar suas fragilidades internas de pessoal, promoveu uma reforma administrativa para valorizar seu quadro permanente. Com isso, o TCE/AC posiciona-se como um agente indutor de mudanças, podendo servir de *benchmarking* para os demais entes. A institucionalização de sua própria transição de gestão com servidores de carreira é um exemplo prático de como mitigar a descontinuidade.

Conclui-se, por derradeiro, diante desses achados consistentes, que a dependência de vínculos precários em funções-chave enfraquece a governança, eleva custos de adaptação e dificulta a responsabilização, com potenciais impactos sobre a eficiência e a *accountability*. Portanto, recomenda-se que, para atenuar os impactos significativos tanto para o público interno quanto para o externo, sejam instituídas as seguintes boas práticas: (i) publicação em dados abertos de microdados de ocupantes de funções estratégicas (vínculo; datas de início/fim; unidade; substituto designado); (ii) institucionalização de comissões de transição e cadernos de passagem; (iii) parâmetros para cargos em

comissão em áreas nucleares, com critérios técnicos de provimento; (iv) trilhas decisórias obrigatórias em processos sensíveis; (v) painel anual de rotatividade e continuidade; (vi) capacitação e retenção de efetivos em funções críticas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.

ACRE. Contadoria-Geral do Estado. *Portal de Transparência – Servidores*. 2025. Disponível em: <https://transparencia.ac.gov.br/servidores>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ACRE. *Lei Complementar nº 419, de 15 de dezembro de 2022*. Rio Branco, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://www.legis.ac.gov.br/detalhar/5365>. Acesso em: 22 set. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas. Portaria nº 50, de 08 de janeiro de 2025. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, ano XII, n. 2447, p. 1, 9 jan. 2025.

ACRE. Tribunal de Contas. Relatório nº 0430314/2023/Corregedoria. Processo nº 999999.001205/2023-90. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, 2 jan. 2024. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=02-01-2024&viewPdf=true>. Acesso em: 18 set. 2025.

BANCO DO BRASIL. *Qualidade de Vida no Trabalho*. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/sobre-nos/sustentabilidade/praticas-administrativas/gestao-de-pessoas/qualidade-de-vida-no-trabalho/#/>. Acesso em: 6 set. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZANCANER, Weida; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício. *Curso de direito administrativo*. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BEZERRA, Maria José. *Invenções do Acre – de Território a Estado – um olhar social*. Tese (Doutorado em História Social) – USP, São Paulo, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Recurso Extraordinário 1066677/MG*. Relator: Ministro Marco Aurélio; relator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 22 de maio de 2020. Tema 551: Extensão de direitos dos servidores públicos efetivos aos servidores e empregados públicos contratados para atender necessidade temporária e excepcional do setor público. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5240485&numeroProcesso=1066677&classeProcesso=RE&numeroTema=551>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral – Tema 612: A constitucionalidade do art. 7º, inciso XXVIII, da Lei nº 8.213/91. Processo nº RE 658.026 (Incidente nº 4.144.344). *Portal de Jurisprudência – Repercussão Geral do STF*, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4144344&numeroProcesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612>. Acesso em: 15 set. 2025.

CAMÕES, Marizauara Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da; PORTO, Valéria (Org.). *Estudos em gestão de pessoas no serviço público*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: da intenção aos resultados*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COELHO, Fernando de Souza. História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas. *ENAP*, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4285>. Acesso em: 24 jul. 2025.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6656>. Acesso em: 24 jul. 2025.

CRUZEIRO DO SUL. *Portal da Transparência do Executivo*. Cruzeiro do Sul: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://www.cruzeirodosul.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 18 set. 2025.

DUA, Rhécia Soares do Espírito Santo da Piedade. *Políticas e práticas de RH para o alcance das metas do ODS 8 – “Trabalho Digno e Crescimento Económico” da Agenda 2030 da ONU: O Caso do Sector Hoteleiro em S.Tomé e Príncipe*. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Escola de Ciências Sociais, Universidade de Évora, Évora, 2023.

FLORES, Heriberto Alzerino; KRACIK, Marina Souza; FRANZONI, Ana Maria Benciveni. Capacidade absorptiva na administração pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN (CIKI), 8., 2018, Guadalajara. *Habitats de Innovación y Economía del Conocimiento: una apuesta para el futuro*. Guadalajara, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/78455487/Capacidade_Absortiva_Na_Administrac%C3%A7%C3%A3o_P%C3%Ablica. Acesso em: 19 out. 2025.

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *ResPublica*, v. 7, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, justiça e instituições eficazes*. Brasília: ONU Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 24 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 16 out. 2025.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Gestão pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PAULA, Izabel Alinne Alves de. *Qualidade: conceitos, práticos e reflexões na gestão pública*. São Paulo: EDIFSP – Editora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, 2021. E-book. ISBN 978-65-5823-077-9.

RIO BRANCO. Prefeitura Municipal. *Portal da Transparência*. 2025. Disponível em: <https://transparencia.riobranco.ac.gov.br/servidor/>. Acesso em: 22 set. 2025.

SEBRAE. *Acre: emprego, ocupações, empresas, dados demográficos e educação*. 2025. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/acre>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SENA MADUREIRA. *Portal da Transparência do Executivo*. Sena Madureira: Prefeitura Municipal de Sena Madureira, 2025. Disponível em: <https://www.senamadureira.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 18 set. 2025.

SENGE, Peter M. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. [s.l.]: Editora Best Seller, 1990.

TARAUACÁ. *Portal da Transparência do Executivo*. Tarauacá: Prefeitura Municipal de Tarauacá, 2025. Disponível em: <https://www.tarauaca.ac.gov.br/paginas/transparencia>. Acesso em: 17 set. 2025.

TEIXEIRA, Luiza Reis. *Administração Pública brasileira*. Brasília: PNAP; Recife: UPE/NEAD, 2021. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/643237/2/Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

APARECIDO, Brenda Maria Regados; TAPEOCY, Margarette Vanelli Gavea. Rotatividade de pessoal e seus impactos na eficiência e no controle da gestão pública. In: BARBOSA, Dulcinéa Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030* – Tribunal de Contas do Estado do Acre. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 373-403. ISBN 978-85-450-1074-6.

A DISTRIBUIÇÃO COMO FUNÇÃO DA TRIBUTAÇÃO E O CONTROLE DA AÇÃO PÚBLICA

KÁTIA MARIA CHAVES VALENTE DA SILVA FARIAS

1 Introdução

Este artigo se propõe a discorrer sobre a complexa relação entre a arrecadação de impostos e a capacidade do Estado brasileiro de, além de fiscalizar os serviços públicos e seus investimentos, atuar com eficiência no controle dos gastos públicos.

O controle externo é que confirma as ações públicas e a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas eficientes nas áreas da saúde, educação e meio ambiente, e, no mesmo âmbito, compreende como a arrecadação e a estrutura tributária atuais financiam programas, ações e investimentos em um ambiente sustentável.

A escolha do tema se justifica pela crescente insatisfação social com a atuação do Estado e pela necessidade de maior controle sobre a distribuição dos recursos públicos. Para aprofundar essa análise, a pesquisa utiliza como referencial teórico a obra *O mito da propriedade*, de Liam Murphy e Thomas Nagel, que oferece uma nova perspectiva sobre a relação entre tributação e justiça.

A complexa e crucial relação entre a arrecadação de impostos e a capacidade do Estado brasileiro de entregar serviços públicos eficientes é o foco central deste estudo. O artigo investiga como a atual estrutura tributária e a captação de recursos impactam a efetividade de políticas essenciais nas áreas de saúde, educação e meio ambiente.

O problema da pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado da seguinte forma: em que medida a atual estrutura e a arrecadação tributária brasileira impactam na efetividade das ações em áreas essenciais? O questionamento visa identificar, sobretudo, em que medida o Acre pode atender aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS), especialmente ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima e ODS 17, com vistas à promoção de paz, justiça e instituições eficazes.

A relevância deste trabalho consiste na necessidade de vincular a relação entre tributação e políticas públicas, especialmente em um contexto de desigualdade social e fiscal, e sob a perspectiva da justiça distributiva proposta no regramento tributário. E, de todo modo, pretende contribuir para o debate sobre justiça fiscal, eficiência na alocação de recursos e fortalecimento das políticas sociais e ambientais, considerando os desafios da justiça fiscal e da tributação justa na dinâmica da atuação pública.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia adotada será de natureza qualitativa e documental, com análise de dados secundários provenientes de fontes oficiais, como órgãos públicos, ministérios e institutos oficiais, banco de dados de organismos nacionais, bem como análise da justiça fiscal e políticas públicas que estimulam a manutenção do sistema no fortalecimento de políticas públicas voltadas para o social. Inserem-se ainda o destaque de casos e a jurisprudência do órgão de controle do Estado do Acre.

O artigo está organizado em seis seções, a primeira delimita o problema, objetivos, hipóteses, justificativa e estrutura do trabalho. A segunda discorre sobre a teoria da tributação e justiça fiscal e legislação. A terceira discorre sobre os fundamentos constitucionais e os resultados; a quarta expõe alguns resultados preliminares do controle dos gastos e despesas públicas e a quinta discorre acerca da atuação do órgão do controle externo, suas ações e medidas que têm impactado na correção e resolutividade para as ações públicas. E, por fim, a sexta seção traz as considerações finais, destacando as contribuições do Estado e sugestões para pesquisas futuras.

2 O Estado e a teoria da imposição tributária

A Constituição Federal de 1988 determina como fins a serem alcançados pelo Estado brasileiro: a promoção do desenvolvimento nacional e a justiça social.

O art. 3º do Texto Constitucional¹ apresenta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011. p. 54-57.

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O Estado, de maneira soberana, é dotado de capacidade para proteger e promover os objetivos da CF/88, seja impondo regramentos para o indivíduo como integrante de grupo e coletividade, seja normas de conduta do homem no ambiente social e suas obrigações em favor do interesse público, traduzido em bem-estar social.

O Estado deve atuar de forma a manter a complexa rede de ação pública de promoção da saúde, da educação, de meio ambiente sustentável, da previdência social, da segurança, por meio de receitas orçamentárias capazes de sustentar projetos gerais e específicos, seja arrecadando contribuições compulsórias, no caso os tributos, seja exercendo atividades econômicas que lhe proporciona outros recursos.

Hugo de Brito Machado,² tributarista renomado, quanto à exação, disse:

A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez única arma contra a estatização da economia.

O país, ao impor sua atuação tributária, adota a linha doutrinária explicada em três correntes – a obrigação *ex lege*, a do fato gerador e a da teoria procedimentalista –,³ representando “apropriação de bens dos cidadãos” no entendimento do tributarista Ives Gandra, mas destinada ao atendimento das necessidades legítimas do Estado, com observância aos princípios e preceitos constitucionais.

Para Ives Gandra Martins, o sistema tributário deve estabelecer o grau de justiça desejável e sua adequação às necessidades da comunidade na busca de normas legítimas, e destaca que o direito permite

² MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 26.

³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Sistema tributário nacional na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 2.

uma divisão das normas como sendo as de aceitação social e as de rejeição social:

As normas de aceitação social têm nas sanções um instrumental repressivo de rara aplicação, posto que as normas de comportamento seriam cumpridas mesmo que não houvesse penalidades. Há normas que o Estado apenas reconhece e outras que cria – são, quase sempre, normas de aceitação social. Pode-se compreender que as normas de comportamento asseguram a aceitação pela comunidade. O mesmo não acontece com as normas de rejeição social. Nestas, prevalece a necessidade de norma sancionatória, única capaz de se fazer cumprir a norma de rejeição social.⁴

Entende que o tributo é uma norma de rejeição social, e assegura ao Estado a certeza de que o tributo será recolhido pelo receio de sua aplicação. E, nessa linha, os tributos devem fiel observância às normas constitucionais, obediência às limitações do poder de tributar, e apresentar um modelo eficiente e de resultados.

O campo do direito tributário reconhece que os fins a serem obtidos com a tributação dependerão de eficiência no planejamento tributário.⁵

A liberdade do contribuinte em estruturar seus próprios negócios estará adstrita aos princípios da solidariedade, da igualdade e da legalidade. Do lado do Estado, a exigência de tributos terá como balizas o princípio da capacidade econômica (cobrar tributos somente daqueles que têm condições de pagar tributos – observância do mínimo existencial) e, também, do princípio da vinculação das receitas auferidas: as receitas tributárias recebidas deverão ser vertidas, sempre, exclusivamente em favor da coletividade, através da prestação de serviços e do desenvolvimento e implementação de obras públicas, objetivando suprir, de forma satisfatória, toda a sorte de direitos, prerrogativas, necessidades e garantias fundamentais e essenciais dos contribuintes.

⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Sistema tributário nacional na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 11.

⁵ FARIA, Renato Vilela. Noções de Justiça Fiscal e o planejamento tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, ano 23, p. 427-448. 2009. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1627>.

O Brasil adotou a Federação como forma de organização do Estado e um dos fundamentos da República, figurando no *caput* do art. 1º da Constituição de 1988.

O Estado Democrático de Direito é assim entendido como a organização política em que o poder emana do povo. E, no plano das relações concretas entre o poder e o indivíduo, considera-se democrático o Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Sobre o tema, o hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes⁶ destacou em sua obra *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*:

A adoção do modelo federativo pela Constituição Federal do Brasil de 1988 consagrou o estabelecimento de vários princípios, entre eles a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa. Dessa forma, o texto constitucional previu a repartição das competências tributárias de forma rígida, completa e integral, estabelecendo duas regras básicas: *divisão dos tributos em espécie pelos entes federativos*: a Constituição indica o tributo correspondente, privativamente, a cada ente federativo, bem como a possibilidade, excepcional, de exercício de competência residual para a União (CF, art. 154, I); *Repartição das receitas tributárias pelos entes federativos*: a Constituição estabeleceu regras de repartição de receitas decorrentes dos tributos destinados a determinado ente federativo, por todos os demais (CF: arts. 157 a 162).

A competência tributária do Estado produz uma atribuição constitucional de encargos sociais aos entes políticos, com a missão de fomentar o papel social do Estado, até mesmo intervindo na propriedade privada em hipóteses imprescindíveis à continuidade da estrutura jurídico-político-social.

No momento, o tema ganha relevância com a alteração da legislação tributária brasileira, de forma definitiva, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que estabelece, nos arts. 124, 125 e 129, os critérios de transição, índices e suas alíquotas que passam a vigorar em 2026, e os extintos a partir de 2033. A mudança se efetiva

⁶ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 1.781.

ainda com a Lei Complementar nº 214, de 16.1.2025, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS) e cria o Comitê Gestor do IBS. Com a reforma, o Brasil passará a adotar o denominado IVA (Imposto sobre Valor Agregado), já utilizado por 174 países – com exceção dos Estados Unidos da América – com a proposta de simplificar o sistema jurídico tributário e, de igual modo, permitir o avanço do país na busca de consumidores em todo o mundo.

A mudança iniciar-se-á em 2026 com a adoção de imposto de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios – o CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) e IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). A Emenda Constitucional nº 132, aprovada em 20.12.2023, será efetivada até o ano de 2033.

A tributação, como fonte de recursos do Estado, impõe as discussões sobre investimentos em áreas como proteção ambiental, no enfrentamento dos problemas gerados por desastres ambientais, e a definição de investimentos em favor do meio ambiente e projetos sociais.

Nesse sentido, destaca-se o §3º do art. 145 da Constituição Federal,⁷ trazido pela Emenda Constitucional nº 132, que inova ao elencar novos princípios que orientam a criação e interpretação de leis.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; e,

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. [...]

§3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da *simplicidade*, da *transparência*, da *justiça tributária*, da *cooperação* e da *defesa do meio ambiente*. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Grifos nossos)

Sobre a inovação, a implementação do princípio da *justiça tributária* exige um estudo específico face a complexidade do tema, considerando a sua definição sobre o quanto se paga de imposto e a destinação em prol do meio ambiente.

⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

A Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, acreana e Deputada Federal eleita pelo Estado de São Paulo, Marina Silva, em entrevista publicada no *site* da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, publicada em 12.12.2024, ao se manifestar⁸ sobre os investimentos para o meio ambiente, destacou:

Precisamos explorar soluções que mobilizem recursos de forma criativa e colaborativa, como a ampliação dos mercados de carbono bem regulados, parcerias público-privadas sustentáveis e a promoção de iniciativas financeiras inovadoras que atraiam investimentos privados. Um exemplo é a recém-lançada Plataforma de Investimentos para a Transformação Climática e Ecológica do Brasil (BIP), uma iniciativa para avançar nas metas climáticas nacionais. Uma vez operacional, a plataforma buscará escalar e otimizar investimentos de transição provenientes de todas as fontes, em apoio aos planos de transição climática do governo em setores-chave.

2.1 A atividade econômica e financeira e a Constituição Federal

A regulação constitucional da atividade econômica e financeira do Estado é um acontecimento histórico e é associado à passagem do Estado Liberal ao Estado Social, que teve como marco a Revolução Russa (1917). As constituições da primeira geração do constitucionalismo não continham normas específicas para disciplinar a atividade, e somente ao final da Primeira Guerra Mundial é que surgiram nas cartas escritas as normas destinadas a reger o fato econômico.

Sobre o desinteresse jurídico da época, Gilmar Ferreira Mendes⁹ destacou na sua obra *Curso de direito constitucional*:

[...] a relativa ausência de normas econômicas nessas cartas políticas não significa a inexistência de uma constituição econômica. Primeiro, porque mesmo nelas encontramos normas com incidência direta ou indireta na ordem econômica (v.g., a consagração do direito de propriedade, da

⁸ SILVA, Marina. Mudanças climáticas. Nosso papel vai além das negociações: somos guardiões de recursos naturais para o equilíbrio planetário. *Gov.br*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/marina-silva-nosso-papel-vai-alem-das-negociacoes-somos-guardioes-de-recursos-naturais-para-o-equilibrio-planetario>. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1.354.

liberdade de comércio e indústria); segundo, porque a relativa ignorância de outros aspectos da vida econômica tem em si um significado jurídico e econômico, refletindo um modelo onde o Estado se demite, em geral, de uma intervenção corretiva na economia, aceitando e garantindo na sua plenitude a propriedade privada, a livre concorrência e a liberdade contratual.

Constituição brasileira de 1934 inseriu um título autônomo – Da Ordem Econômica e Social – que, na concepção de Gilmar Mendes, possui um caráter intervencionista, nacionalista e xenófobo, ao observar que o tratamento dado à questão refletia as doutrinas dominantes na Europa à época, legitimando e fornecendo sustentação ideológica para os desdobramentos políticos que se seguiram em escala global. Esse tem sido, segundo a análise retratada, o modelo de constituições econômicas adotadas pelo Brasil até a Constituição de 1988.

Na tarefa de identificar a justiça social proposta pela atividade financeira e econômica do Estado, verificam-se alguns princípios constitucionais informadores da imposição tributária e da estrutura do atual sistema brasileiro, na interpretação do seu ordenamento jurídico, apontando como significativos: o princípio da solidariedade, o princípio da função social da propriedade e o princípio da prevalência do interesse público.

Inicialmente, merece destaque a seguridade social, alicerçada no princípio da solidariedade, constituindo um sistema integrado de ações estatais e sociais voltadas à garantia dos direitos à saúde, previdência e assistência social. Seu financiamento é coletivo, sustentado por recursos orçamentários e contribuições sociais, conforme previsto nos arts. 194, 195 e 203 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um modelo que assegura proteção não apenas aos contribuintes, mas a todos que dela necessitem, independentemente de vínculo contributivo. Essa estrutura busca concretizar, no campo da seguridade, o compromisso constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88).

O princípio da função social da propriedade adquiriu cidadania constitucional na Carta Política de 1934. A função social da propriedade, na Constituição de 1988, foi consagrada em pelo menos quatro dispositivos – art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 182, §2º; e no *caput* do art. 186 –, evidenciando-se a preocupação dos legisladores em construir um Estado Democrático de Direito, conferindo a mesma dignidade constitucional tanto aos valores sociais do trabalho quanto aos da livre-iniciativa.

Quanto ao princípio da prevalência do interesse público, embora implícito na Constituição, é fundamental para a interpretação das normas de direito público, especialmente na regulação da relação entre Estado e contribuinte. Ele fundamenta a indisponibilidade do interesse público, a exigibilidade dos atos administrativos e a supremacia da Administração ante os particulares, incluindo a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

No âmbito do direito tributário, esse princípio atua como critério de ponderação das limitações constitucionais ao poder de tributar, orientando a atuação estatal por meio da ação pública direta e em consonância com os preceitos do direito administrativo.

A concessão de incentivos fiscais com vistas à promoção do equilíbrio socioeconômico entre as distintas regiões do país encontra respaldo no art. 151, inc. I, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de instrumento de política tributária voltado a concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III e IV, CF/88).

Nesse contexto, destaca-se a incorporação da proteção ambiental como vetor estratégico para o desenvolvimento regional sustentável. A pauta ambiental, cada vez mais central no cenário jurídico e político global, influencia diretamente a formulação de políticas fiscais diferenciadas, reforçando a integração entre justiça fiscal, equidade regional e sustentabilidade.

O Brasil integra ainda a *Agenda 2030*, que objetiva criar um futuro mais sustentável, equitativo e próspero para as pessoas e o planeta com o compromisso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, formalizado em 2015 e que tem 17 metas globais para todo os Estados-Membros das Nações Unidas. Os objetivos e metas estimularão a ação para os próximos 15 anos, em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta: acabar com a pobreza e a fome e um ambiente saudável. O Brasil está enquadrado em quatro das cinco metas propostas.

O Brasil, da mesma forma, presidiu o G20 até novembro de 2024. São prioritários para o governo brasileiro o combate à fome, pobreza e desigualdade, as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) e a reforma da governança global.

No âmbito dessa atuação, o Brasil recebe a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025, também

chamada de COP30,¹⁰ e apresenta-se como uma oportunidade para reafirmar o papel de liderança sobre mudanças climáticas e sustentabilidade global.

Reafirmam-se ainda, nessa perspectiva, as formas utilizadas para prover as pessoas jurídicas de direito público dos recursos necessários para as despesas de interesse social: primeiro, a própria competência tributária de cada ente público, e, segundo, a redistribuição das receitas arrecadadas com base nas respectivas competências.

Assim, não se questiona que a tributação exerce um papel central na busca pela solução de muitos dos grandes problemas da atualidade, “desde a superação das desigualdades (sociais, de raça, de gênero, etc.) até a defesa do meio ambiente, tornada princípio constitucional tributário com a edição da Emenda Constitucional nº 132/2023 (art. 145, §3º, da Constituição)”, como destaca o Professor de Direito Tributário Sergio André Rocha,¹¹ ao examinar as propostas da reforma tributária.

Sergio André Rocha entende que a discussão tributária encerrou um conflito distributivo, fundado no art. 3º, II e IV da CF/88, ao estabelecer a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Com recursos escassos, a decisão sobre gastar ou não gastar, sobre arrecadar ou não arrecadar, para ele, envolve a decisão distributiva:

Se usarmos a Constituição Federal de 1988 como árbitra desses conflitos distributivos cremos ser claro que as decisões de gasto se legitimam por serem redutoras de desigualdade e beneficiarem principalmente a base da pirâmide da distribuição de renda. Assim sendo, entre o bolsa família e os “supersalários”, não temos dúvidas de que a Constituição pende para a garantia de condições básicas de vida para a população mais pobre e para o corte de privilégios financeiros que, diga-se, já são inconstitucionais.

A Constituição Federal do Brasil determina que haja uma partilha dos recursos arrecadados com taxas e impostos, como se verifica nos termos dos arts. 153, 157 e no 162 da Carta Política. A repartição das receitas tributárias e da transparência e publicidade desse processo

¹⁰ BRASIL. “O Brasil fará liderança ambiciosa”. *Gov.br*, 7 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/cop30/faq-cop-30-no-brasil>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹¹ ROCHA, Sérgio André. Desoneração do IRPF e justiça tributária. *Consultor Jurídico*, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 13 set. 2025.

entre os diferentes níveis de governo é um dos grandes temas para a definição das crescentes prioridades do serviço público.

Luciano Amaro,¹² sobre a questão, destaca que as atividades do Estado interessam a sociedade.

[...] há situações em que a destinação dos recursos é posta pela Constituição como aspecto integrante do regime jurídico da figura tributária, na medida em que se apresenta como condição, requisito, pressuposto ou aspecto de exercício legítimo (isto é constitucional) da competência tributária. Nessas circunstâncias, não se pode, ao examinar a figura tributária, ignorar a questão da tributação, nem a descarta-la como critério que permita distinguir uma das outras analisadas. Ou seja, não se pode ignorar a destinação (como se tratasse, sempre e apenas, de uma questão meramente financeiro [...]).

A proposta deste trabalho é o de responder questionamentos sobre a forma pela qual o governo, nas três esferas, distribui a carga tributária entre os indivíduos e se, de fato, contribui para tornar a repartição da renda e da riqueza do país mais justa, obtendo retorno na implementação dos projetos sociais, ambientais e educacionais.

Para isso, precisamos entender que, em países com um sistema tributário justo e equânime, a carga tributária recai de forma significativa sobre o capital e grandes fortunas. No Brasil, a realidade é outra. As pesquisas e os dados indicam que quem ganha menos, paga mais impostos, como destaca o Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas, criado em 1951,¹³ no estudo sobre a carga tributária no país.

De acordo com os dados apurados pelo Observatório de Política Fiscal, referência nos estudos socioeconômicos, pesquisas, análises e diversos indicadores baseados no levantamento de dados econômicos, financeiros e empresariais desenvolvem e indicam, com base nos dados da Receita Federal do Brasil, que a concentração de renda está no topo da pirâmide social, de acordo com o apurado nos anos de 2017 a 2022.

¹² AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 7. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 75.

¹³ PIRES, Manoel. Carga tributária no Brasil 1990-2024. *Observatório de Política Fiscal*. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2024>; Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-0>. Acesso em: 5 jun. 2025.

O trabalho destaca o crescimento dos rendimentos dos mais ricos em cada unidade federada, notadamente nos estados em que a economia é dominada pelo agronegócio, mesmo em um período em que a renda média do brasileiro apresentou uma das piores performances das últimas décadas, a estagnação do valor real dos salários e de outros indicadores, além dos implacáveis reflexos da pandemia de Covid-19 de 2020 na economia e aumento do desemprego e, do mesmo modo, com a paralisação de setores importante da atividade econômica nacional.

O *Observatório de Política Fiscal* reuniu e analisou dados da Receita Federal de 2019 a 2023 e de 2024, utilizando-se da estatística divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional. A pesquisa revelou que, em 2024, a carga tributária bruta atingiu o patamar mais elevado da série histórica, alcançando 34,24% do PIB, ultrapassando o valor de 33,01% de 2022 que havia sido o recorde até então. A carga federal cresceu 1,53 p.p. em relação a 2023, a dos estados cresceu 0,49 p.p., e a dos municípios, 0,08% do PIB.

O sistema tributário nacional, no entanto, apresenta uma injusta cobrança de impostos que prejudica a justa distribuição de renda, notadamente pelo fato de que a maioria da população, composta de famílias de classe média e de pobres, e com salários insuficientes para permitir até mesmo a satisfação das necessidades elementares de existência, é a que mais contribui, ao considerar os que têm empregos registrados na CLT e na compra de alimentos.

O sistema tributário do Brasil é injusto porque acentua a concentração da renda, ao invés de diminuí-la – diz o Vice-Presidente de Assuntos Tributários da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip), Cesar Roxo Machado.¹⁴ As reformas que são levadas ao Congresso Nacional, na sua visão, buscam a simplificação do emaranhado de tributos, mas sem buscar a justiça tributária, destacando que a diminuição das desigualdades sociais não deve ser planejada apenas no momento em que os tributos são aplicados nas políticas públicas, mas também no momento em que são recolhidos.

¹⁴ WESTIN, Ricardo. Por que a fórmula de cobrança de impostos do Brasil piora a desigualdade social. *Agência Senado*, 28 maio 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/05/por-que-a-formula-de-cobranca-de-impostos-do-brasil-piora-a-desigualdade-social>. Acesso em: 5 out. 2025.

No conceito de Antônio Roberto Sampaio Doria,¹⁵ os fins públicos na tributação precisam abranger a execução e despesas estatais que favoreçam, total ou parcialmente, a coletividade de cujas riquezas foram hauridos os recursos fiscais necessários à consecução desses objetivos.

A arrecadação pública de recursos financeiros não é apenas um meio de assegurar a cobertura de despesas da administração, mas constituindo-se em possibilidade real de intervenção na vida social, na avaliação dos estudiosos do tema.

Assim, delimitar o papel do Estado com atuações direcionadas ao implemento de ações que possam repercutir na melhoria da condição de vida da maioria do povo brasileiro, em moradias e com serviços de saúde acessíveis, é ação que deve direcionar os investimentos de recursos obtidos com a arrecadação do tributo.

Face a essa realidade, o controle externo tem um papel fundamental no âmbito da Administração Pública. Concebido pela Constituição Federal de 1988 para agir com base em princípios constitucionais da legalidade, finalidade pública, publicidade e eficiência, como fiscal dos atos e das políticas implementadas pela gestão pública, financiada com recursos públicos. A atuação, referendada por ações integradas com os demais órgãos públicos, apura a destinação justa do orçamento público.

3 As funções da distribuição

O arcabouço teórico desenvolvido pelos filósofos americanos Liam Murphy e Thomas Nagel¹⁶ propõe uma abordagem normativa da tributação centrada na justiça dos resultados que ela produz, e não apenas no reconhecimento das diferenças individuais para garantir as mesmas oportunidades na distribuição de recursos ou bem-estar.

Assim, imaginemos duas sociedades com distribuição iniciais semelhantes de renda; na primeira, os impostos são utilizados para financiar serviços públicos universais de saúde e educação, reduzindo desigualdades e promovendo bem-estar coletivo; na segunda, os impostos são regressivos e beneficiam majoritariamente os mais ricos, sem impactar significativamente as condições de vida da maioria. Embora

¹⁵ DORIA, Antônio Roberto Sampaio. *Direito constitucional tributário e due process of law*: ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 79.

¹⁶ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*: os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ambas tenham começado com a mesma distribuição de recursos, os resultados da tributação são inversamente diferentes – e é isso que Murphy e Nagel consideram central para avaliar a justiça tributária.

O Estado, para construir uma sociedade mais equitativa por meio da tributação, deve vincular a capacidade garantida em arcabouço jurídico afim de produzir efeitos com a justiça distributiva, de forma a reduzir a pobreza, garantir o acesso igualitário a serviços essenciais e a proteção ambiental. A “justiça tributária não pode ser determinada sem que se examine o destino que o governo dá a seus recursos”.¹⁷

O problema de se obter a receita para os bens públicos é, com base nos conhecimentos produzidos, teoricamente distinto do problema da distribuição. Nessa perspectiva, entende-se que a tributação tem duas funções principais. A primeira, determinar que a proporção dos recursos da sociedade deve estar sob o controle do governo para ser gasta de acordo com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada, na qualidade de propriedade pessoal, sob o arbítrio de indivíduos particulares. *Essa é a tese da repartição entre o público e o privado*. E, nesse aspecto, o modo como o produto social é dividido entre os diversos indivíduos, tanto sobre a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública. Essa é a distribuição que interessa destacar:¹⁸

Há quem seja a favor de uma política distributiva fortemente igualitária, de transferência de dinheiro ou subsídios em moeda, mas seja contra toda ação pública direta que vá além de um certo mínimo – deixando os indivíduos totalmente livres para determinar como gastar sua parte do produto social. Por outro lado, há quem seja a favor de uma extensa ação pública direta na educação pública, na saúde, nos gastos militares, no controle ambiental e social, no apoio às ciências, às artes, aos esportes, ao entretenimento e à cultura, mas não seja a favor de nenhuma redistribuição, exceto a que ocorre como um efeito colateral inevitável do financiamento desses bens por meio da tributação desigual de pessoas dotadas de recursos desiguais. É claro que pode haver alguém hostil tanto à redistribuição quanto à ação pública direta, ou favorável a ambas; *o que queremos frisar é que a correlação não é necessária*

¹⁷ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 20.

¹⁸ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 102.

e que não teremos uma visão clara das razões concernentes às duas questões se não distinguirmos uma da outra.

A obra *O mito da propriedade* explora a interseção entre a economia e ciência política, ao comparar os gastos públicos sob a perspectiva de uma distribuição considerada justa, segundo os princípios da filosofia moral e política contemporânea. A propriedade, nesse aspecto, é concebida como um bem individual, enquanto os tributos representam instrumentos de arrecadação estatal destinados ao financiamento de políticas públicas.

A obra confere à tributação duas funções essenciais. A primeira determinaria a proporção dos recursos da sociedade que estará sob o controle do governo para ser gasta com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada sob o arbítrio de indivíduos particulares, na repartição entre o público e o privado. A segunda, são os fatores que determinam de que modo o produto social é dividido, tanto sob a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública. A isso, define como distribuição.

Sobre a origem da tributação, considera que gastos públicos por si mesmos têm efeito redistributivo e que precisam ser explicados sob as diversas concepções de justiça distributiva: igualitária, utilitarista e/ou liberal, recapitulando os argumentos apresentados pelos filósofos-economistas da metade do século 19.

O livro destaca o método utilitarista, concebido por Adam Smith, Jeremy Bentham e John Stuart Mill, na obra *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*, que, quanto à distribuição, a maximização do bem-estar coletivo deveria ser alcançada. Como ideologia do século XIX, adotava a noção de que todos são iguais e têm direito iguais.

A obra discorreu ainda sobre o princípio da equidade, que remonta à Grécia Antiga de Platão e Aristóteles, no sentido de que os indivíduos são diferentes entre si, portanto, merecem tratamento diferenciado, eliminando ou reduzindo a desigualdade. Extraído da obra *Uma teoria da justiça*, de John Rawls, o tratamento desigual é justo quando beneficia o mais necessitado.

Sob a ótica da isonomia tributária vigente no Brasil, é importante reconhecer que nem toda diferença justifica, no campo tributário, um tratamento desigual. O direito tributário reconhece duas situações que legitimam a adoção de tratamento diferenciado: a existência de diferentes capacidades contributivas ou a presença de razões extrafiscais. Assim,

a variação da capacidade contributiva não representa uma violação à isonomia. Isto é evidenciado com o imposto sobre a renda auferida.

O princípio da capacidade contributiva encontra-se no art. 145, §1º da Constituição Federal:¹⁹

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Além do rol já existente dos direitos sociais – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados – passou-se a figurar expressamente a previsão de um programa de renda mínima para atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social com a aprovação de emendas a CF/88.

No Brasil, a EC nº 114/2021²⁰ incluiu o parágrafo único ao art. 6º do Texto Constitucional, dispositivo no qual são elencados os direitos sociais, que faz referência a um tratamento diferenciado:

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Marphy e Nagel, sobre a justiça redistributiva – dividir de forma justa os recursos e oportunidades na sociedade –, entendem que não basta apenas seguir regras de procedimentos justas, mas que a justiça é seguir regras como respeitar a propriedade e contratos. E sustenta que um sistema parecerá redistributivo sempre quanto aos seus efeitos

¹⁹ BRASIL. [Constituição 1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

²⁰ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. EC 114 – Programa de renda mínima e alterações no regime de precatórios. Migalhas, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356944/ec-114--programa-de-renda-minima>. Acesso em: 10 ago. 2025.

em que a motivação não é a redistribuição em si mesma, mas a eficácia que produz.²¹

Apontam que é necessário definir, de forma clara, o papel do Estado e o nível de intervenção pública direta com impostos, serviços públicos, políticas sociais. Sem essa definição, não seria possível garantir que os resultados serão justos, mesmo que o processo pareça justo.

A partir desse esquema de ideias, os filósofos contemporâneos concentram-se na avaliação da relação dessas concepções com a questão da repartição entre o público e o privado, atendendo a duas finalidades ao mesmo tempo: a justiça distributiva e o financiamento dos bens públicos. O mais importante, segundo os autores, mesmo que as razões de se ajudar os necessitados sejam declaradamente redistributivas, a medida de valor usada para determinada concepção de justiça deve ser objetiva o suficiente para ser aceita do ponto de vista da diversidade de sistemas de valores presentes na sociedade.

Quanto a essa visão, destacamos dados apresentados por órgãos oficiais do Governo Federal. A Coordenadora-Geral de Estudos Econômicos e Tributários da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Camila Ferraz Peixoto,²² apresentou ao Congresso Nacional, no ano de 2024, dados e resultados de ações do Governo Federal com objetivo de promover o crescimento econômico, por meio do aumento da renda das famílias, principalmente aquelas de maior vulnerabilidade social, e a redução das desigualdades de renda, regional e racial. Segundo a Coordenadora, o Brasil cresceu 2,9% em 2023, e conseguiu controlar e diminuir a inflação e diminuir os juros da economia, retirando 20 milhões de brasileiros do Mapa da Fome.

Diz a coordenadora que “houve uma redução da taxa de desemprego, houve aumento da renda e houve a redução da desigualdade. Houve não só aumento da renda do trabalho, mas também da renda de benefícios sociais”. Esses resultados positivos, segundo ela, já observados na economia, vão ter reflexos positivos no IDH divulgado dos próximos anos. “Então, provavelmente, o Brasil vai poder voltar a subir de novo e recuperar essas posições”, destacou Camila Peixoto.

²¹ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 121.

²² CASTRO, Augusto. Desigualdade trava desenvolvimento social e econômico do Brasil. *Senado Notícias*, 23 maio 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/23/desigualdade-trava-desenvolvimento-social-e-economico-do-brasil-aponta-debate>. Acesso em: 26 ago. 2025.

De acordo com esse estudo, o atual Governo Federal destinou mais recursos para os programas Mais Médicos e Farmácia Popular, ampliou o Bolsa Família e ressuscitou a política de valorização do salário mínimo nacional, o que aumenta também os benefícios previdenciários e de assistência social. Citou, ainda, como iniciativas do país para a diminuição das desigualdades o novo arcabouço fiscal, o Programa Desenrola (de renegociação de dívidas), a reforma tributária, o Programa Acredita (de microcrédito), a correção da tabela do Imposto de Renda e o Programa Pé-de-Meia (para alunos do ensino médio), entre outros. Mesmo reconhecendo o país como extremamente desigual, Camila Ferraz Peixoto defendeu que a política pública tem trabalhado para incluir o pobre no Orçamento.

A justiça, na acepção tradicional do sistema financeiro, é concebida especificamente como um critério para que se avaliem as diferenças no tratamento tributário de pessoas diferentes: o princípio de que as pessoas que se encontram na mesma situação devem arcar com o mesmo ônus, e que as pessoas em situações diferentes devem arcar com ônus diferentes.

Além da eficiência econômica, o valor social a que tradicionalmente dá peso à formulação de um sistema tributário é a justiça.

Desse modo, a justiça na tributação exigiria que os contribuintes paguem impostos na proporção dos benefícios recebidos do governo. Mas, há muito, o princípio do benefício deixou de servir como critério de avaliação de justiça tributária, pensado como base do benefício total recebido do governo e não a forma restrita pela qual o princípio é usado para determinar a quantidade adequada de serviços a ser oferecida pelo serviço público.

Os filósofos, na obra *O mito da propriedade*, destacam que a justiça, em sua acepção tradicional, é concebida especificamente como um critério para que se avaliem as diferenças no tratamento tributário de pessoas diferentes. E não poderia ser determinada sem que se examine o destino que o governo dá a seus recursos, para, de fato, saber se o governo efetua ou não a justiça distributiva.

No Brasil, a incidência tributária que recai na renda do trabalhador, de forma progressiva, não afeta a renda da pequena parcela dos mais beneficiados com a isenção de impostos.

Embora a Constituição Federal tenha previsto a criação do imposto sobre grandes fortunas, a falta de regulamentação e a garantia

da representatividade dos parlamentares brasileiros impedem que o imposto saia do papel.

O Brasil, sustentado financeiramente com recursos arrecadados compulsoriamente de toda população, em percentuais maiores ou menores dependendo da renda e da capacidade de compra, tem o seu atual sistema tributário desenhado de forma a beneficiar os mais ricos com isenção, seja a título de “incentivos” ou mesmo “renúncia fiscal”.

Entretanto, é necessário reconhecer a importância dos investimentos públicos e a destinação dessa arrecadação a fim de assegurar a preservação de ações de atendimento à população mais carente com a oferta de serviços de saúde, promoção do emprego e financiamento às ações destinadas ao ensino público e gratuito e, ainda, proteção das riquezas naturais.

A eficiência do serviço público, financiado, de forma substancial com o imposto arrecadado, está submetida ao controle de diferentes formas e por diferentes agentes, a fim de garantir que a administração pública atinja seus objetivos com eficiência e publicidade na aplicação dos recursos.

O mais importante, no cenário nacional e regional, é a mudança de paradigmas na atuação estatal, que, dependendo da política econômica implementada e estimulada pela representação no parlamento, é fiscalizada pelo órgão de controle, devendo comprovar a regular e eficiente destinação de recursos, e, do mesmo modo, estimular e incentivar a agricultura sustentável, o crescimento econômico inclusivo e a implementação de programas destinados à manutenção dos direitos básicos de acesso a saúde, educação e moradia digna, por exemplo.

Nesse sentido, vislumbra-se um ambiente propício à união de esforços na formulação e adoção de práticas inovadoras de gestão e, do mesmo modo, de controle dos atos da administração pública, e de controle, implementadas com foco na prevenção e educação.

4 A destinação dos recursos e o controle externo

Entre as funções públicas previstas na Constituição Federal, foi destinada aos Tribunais de Contas da União e dos estados, conforme o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, que

será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Ao analisar a literalidade do artigo constitucional, o controle externo foi desenhado para atuar de forma a acompanhar, não apenas a obediência à lei fiscal e orçamentária, mas representar a visão mais próxima do cidadão comum na gestão dos recursos públicos, no enfrentamento dos graves problemas estruturais e sociais do país.

A Constituição Federal de 1988 marcou o início da proposta de controle sobre os atos dos administradores públicos, avaliando a capacidade de gerenciamento de recurso e, do mesmo modo, o desempenho do gestor público. O art. 74, §2º da CF/88, também confere ao cidadão a possibilidade de representar contra irregularidades ou ilegalidades na Ouvidoria dos Tribunais de Contas.

O Tribunal de Contas foi formatado para, no exercício de suas atribuições legais, julgar as contas públicas e imputar responsabilização por irregularidades praticadas por gestores públicos. O papel fiscalizador é tema já muito explorado, e este trabalho tem o desafio de discorrer sobre a atuação pedagógica do órgão de controle e a implementação de ações educativas e orientativas.

A atuação educativa, nesse sentido, é prévia ou simultânea às licitações, e tem o objetivo de buscar resultado e efetividade da ação pública, não somente aprovação e/ou reprovação das contas públicas.

Essa forma de trabalho repercute na definição de prioridades e investimento e confirma a eficácia aos serviços prestados, seja na área da saúde, da educação, seja em ações voltadas para um meio ambiente mais sustentável.

A ênfase deste artigo é destacar os efeitos de os Tribunais de Contas estaduais integrarem o grupo de órgãos públicos que participam dos ODS, sigla para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que consistem em um plano de ação global, composto por 17 objetivos e 169 metas interligadas para serem implementadas e consolidadas até o ano de 2030. A agenda propõe o crescimento econômico e social com a promoção de boas práticas, com destaque para: erradicação da fome; saúde, educação, igualdade de gênero; água saneamento e energia limpa e ação conta mudanças climáticas e proteção da biodiversidade.

Assim, identifica-se um período propício para que as mudanças da legislação tributária favoreçam a proposta de planejamento da gestão e dos investimentos públicos em setores que exigem a ação pública.

Um trabalho de auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, intitulado *A primeira infância no Brasil – Desigualdades*,²³ publicado em parceria com o Instituto Rui Barbosa, reuniu informações sobre a realidade nacional que indicam as prioridades para os investimentos públicos.

A pesquisa reúne indicadores sobre a primeira infância no país e têm como referências as informações do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), do Programa Nacional de Imunizações (PNI), todos esses do Ministério da Saúde, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), tendo como base populacional informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do Censo 2022. Além disso, foi utilizado o Observatório da Criança e do Adolescente da Fundação Abrinq.

A pesquisa reuniu os resultados das políticas dirigidas à primeira infância, com enfoque na saúde, assistência à gestante, imunização e a cobertura das equipes de saúde da família. A fase abrange os seis primeiros anos de vida, período essencial ao desenvolvimento humano.

De acordo com os indicadores, 68,04% da população da primeira infância no Estado do Acre, fase que abrange os seis primeiros anos de vida, morava em domicílio de baixa renda no ano de 2010. Do mesmo modo, em 2022, apenas 10,50%, tinham acesso a esgotamento sanitário e, nesse *ranking*, o Acre só perdia para Rondônia e Amapá.

O levantamento de informações sobre o acesso à água potável mostrou, no ano de 2020, que o Acre ocupava o segundo pior lugar, com 48,01% das crianças residindo em casas sem água tratada. Os indicadores sobre a primeira infância revelaram ainda que: apenas 47,30% das grávidas tinham acesso a consultas durante o pré-natal no ano de 2022; 17,18% de óbitos foram registrados entre 1.000 nascidos vivos, enquanto a média nacional era de 12,6%, e a imunização contra a poliomielite no ano de 2023 no Acre deixou de atender a 60,25% de crianças.

Igualmente, o art. 225 da Constituição Federal do Brasil estabelece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Estado e à coletividade o dever de protegê-lo para as

²³ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. Instituto Rui Barbosa (IRB). *A primeira infância e os Tribunais de Contas: desigualdades*. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2025.

presentes e futuras gerações. Essa diretriz constitucional tem servido como fundamento jurídico para a formulação de diversas políticas ambientais, orientando ações governamentais em áreas como licenciamento ambiental, preservação de biomas, controle de substâncias tóxicas e educação ambiental.

A prática tem contribuído com a construção de teses jurisprudenciais que reforçam a dimensão intergeracional no direito ambiental, como o reconhecimento de que o dano ambiental impõe às gerações presentes o dever de solidariedade com as futuras, conforme previsto no *caput* do art. 225 da CF/1988.

Os objetivos comuns de desenvolvimento sustentável significam que todos os países estão comprometidos com uma pauta de abrangência global que vincula a todos e que tem os seres humanos como foco. Assim, além do trabalho de fiscal dos recursos públicos, os Tribunais de Contas têm atuado no sentido de orientar a gestão pública na definição estratégica das ações. Mas, tudo sem prejuízo das ações de controle.

Nesse sentido, entende-se como necessária uma avaliação pública da repercussão da atuação voltada aos que dependem dos investimentos públicos em áreas prioritárias, considerando que programas governamentais, muitas vezes, continuam mantendo a aparência de exclusão dos mais pobres e privilégios para os mais ricos.

Ninguém dúvida da relevância da boa governança e da preservação do meio ambiente para a qualidade de vida de todos. Mas é importante não esquecer que não haverá um mundo bom para ninguém enquanto a desigualdade não for reduzida ao mínimo possível. E o controle público brasileiro também precisa dar a sua contribuição, com auditorias que avaliem se as ações governamentais estão tratando desigualmente os desiguais, com o propósito de reduzir a pobreza.²⁴

De modo significativo, os Tribunais de Contas têm buscado uma proposta adequada às necessidades regionais, promovendo debates e um trabalho coordenado com os diferentes setores e órgãos submetidos a sua fiscalização. Ganham destaque as auditorias operacionais para avaliar desempenho dos programas governamentais sob o aspecto da eficiência, por visitas coordenadas em hospitais ou unidades escolares.

²⁴ AGUIAR, José Raimundo Bastos de. ODS, ESG e controle público: Quem vai trabalhar para a redução da pobreza? *Tribuna da Bahia*, 17 jan. 2022. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 22 out. 2025.

A atuação do TCE/AC teve repercussão no ano de 2024 ao enfrentar o drama causado pela seca histórica dos rios e igarapés do estado. A Capital Rio Branco enfrentou uma grande crise de desabastecimento e racionamento de água potável com a seca do Rio Acre, que atingiu a marca de 1,23 metro no mês de setembro de 2024. A baixa dos níveis dos rios afetou a navegação em todos os municípios e isolou comunidades ribeirinhas.

O TCE emitiu o Ato nº 8, editado em 11.3.2024, estabelecendo recomendações e instruções aos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Acre, sobre processos referentes a contratações diretas estabelecendo recomendações e instruções. E, no mesmo ano, o TCE/AC publicou o Ato nº 9, de 2.9.2024, emitindo alerta a ao governador e aos prefeitos municipais do Estado do Acre, por meio dos órgãos ambientais, para a promoção de ações administrativas com urgência para prevenir e combater o número alarmante de focos de queimadas e os efeitos do período de vazante extrema nos seus respectivos territórios. A medida foi reiterada em 2025, com a publicação do Ato nº 13, de 10.7.2025, com o objetivo de:

Alertar o Governador²⁵ e os Prefeitos Municipais do Estado do Acre, por meio de seus órgãos ambientais, sobre a necessidade de realizarem ações administrativas com a urgência necessária para prevenir e combater os desmatamentos ilegais e o número alarmante de focos de queimadas e os efeitos do período de vazante extrema nos seus respectivos territórios, devendo informar a evolução da execução das ações de forma imediata ao Tribunal de Contas do Estado do Acre.

Dessa forma, propõe aos jurisdicionados a necessária elaboração e implementação da política de manejo e controle de queimadas, em um sistema de prevenção em articulação com a sociedade civil, como o previsto na meta 15.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030: adoção de medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas.²⁶

²⁵ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 149.346-TCE/AC. *Diário Eletrônico de Contas*, n. 2.630.

²⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº 149.344-TCE/AC* – Processo Eletrônico nº 2.630. Entidade: Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA.

Os Tribunais de Contas estão mais próximos da gestão, mas sem incorrer em uma intervenção na função pública, promovendo e instruindo fiscalizações ordenadas por tema e cooperando, por meio da fiscalização prévia e regular, com a aplicação correta dos valores destinados ao atendimento básico de saúde, seja por meio de inspeções para apurar as instalações das escolas públicas, seja com recomendações e avisos expedidos aos gestores.

É possível vislumbrar uma definição de estratégias e planos de ação que observe a atuação prévia das ações, de modo a colaborar para conscientização da necessidade de planejamento, notadamente na redução dos riscos, desvios e irregularidades nos processos de controle externo, ou de compras e contratações públicas e, da mesma forma, no efetivo e eficaz uso dos recursos naturais e hídricos, de modo a ampliar a participação do cidadão.

A condução das ações do TCE como órgão participante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresenta-se direcionado à defesa do meio ambiente, direito fundamental de terceira geração, vinculado ao valor da fraternidade ou solidariedade, que compreende direitos coletivos e difusos mais amplos aos interesses individuais, também relacionados ao desenvolvimento sustentável, à proteção do meio ambiente, à autodeterminação dos povos, aos direitos à salvaguarda do patrimônio comum e voltados, ainda, à tutela do direito do homem.

Sobre isso, destacamos as considerações do auditor de Contas do TCU, Ismar Viana,²⁷ no livro *Fundamentos do processo de controle externo*, sobre a atuação orientativa dos tribunais:

Esse estímulo ao controle preventivo tem se revelado ainda mais necessário em tempos de crise ética, moral e econômica, em que a escassez de recursos inviabiliza investimentos em áreas sensíveis como educação, saúde e segurança pública, tendo em vista que o controle posterior constitui, por vezes, óbice à efetividade dos Tribunais de Contas, na medida em que o ressarcimento ao erário nem sempre é possível, e, quando possível, já gerou a perda da oportunidade do cidadão de poder usufruir dos benefícios de uma política pública que deixou de ser implementada em razão do desvio do dinheiro público.

²⁷ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de conta*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 95-96.

Do ponto de vista do planejamento das despesas públicas, os Tribunais de Contas, como fiscais dos recursos oriundos, em maior escala, da cobrança de impostos nas esferas municipal, estadual e municipal, entendem que precisam considerar não apenas as questões técnicas e econômicas, mas as dimensões éticas, sociais e ambientais que vêm permeando os atos e gestão pública.

Assim, a construção de um sistema tributário mais justo e eficiente está diretamente ligada à promoção da equidade social, à preservação ambiental e ao fortalecimento da democracia e dos órgãos criados para dar sustentabilidade às ações públicas.

Exige-se, assim, o conhecimento de que o sistema tributário, na sua essência, financia as ações públicas, e a realidade exige mudanças na busca dos objetivos da destinação justa dos recursos e sua aplicação conforme os valores da justiça distributiva. As mudanças exigem o envolvimento do Estado, do contribuinte, da sociedade. As mudanças já influenciam positivamente a mudança de mentalidade do jurisdicionado.

Assim, por tudo aqui exposto, o problema da pesquisa que orienta este estudo está evidenciado na identificação de medidas em que a atual estrutura e a arrecadação tributária brasileira impactam na efetividade das ações em áreas sensíveis, se concretizam nas medidas administrativas e consensuais de combater os desmatamentos ilegais, os focos de queimadas, os efeitos da vazante extrema nos territórios estaduais e municipais, bem como a legitimidade dos atos em observância aos princípios previstos na Carta Magna.

A Justiça brasileira tem contribuído com a construção de teses jurisprudenciais que reforçam a dimensão intergeracional do direito ambiental, como o reconhecimento de que o dano ambiental impõe às gerações presentes o dever de solidariedade com as futuras, conforme previsto no *caput* do 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.

Os objetivos comuns de desenvolvimento sustentável significam que todos os países estão comprometidos com uma pauta de abrangência global que vincula a todos. Assim, além do trabalho de fiscal dos

recursos públicos, os Tribunais de Contas ampliam a atuação no sentido de orientar e recomendar ao administrador a estratégia das ações.

Nesse sentido, entende-se como necessária uma avaliação pública da repercussão do trabalho educativo para a vida dos que dependem dos investimentos em áreas prioritárias, considerando que programas governamentais, muitas vezes, têm a aparência de exclusão dos mais pobres e privilégios para os mais ricos.

Ninguém dúvida da relevância da boa governança e da preservação do meio ambiente para a qualidade de vida de todos. Mas é importante não esquecer que não haverá um mundo bom para ninguém enquanto a desigualdade não for reduzida ao mínimo possível. E o controle público brasileiro também precisa dar a sua contribuição, com auditorias que avaliem se as ações governamentais estão tratando desigualmente os desiguais, com o propósito de reduzir a pobreza.²⁸

O TCE, dessa forma, propõe aos jurisdicionados a necessária elaboração e implementação da política de manejo e controle de queimadas, sistema de prevenção em articulação com a sociedade civil, como o previsto na meta 15.5 do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 15 da Agenda 2030: adoção de medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade, proteger espécies ameaçadas e evitar a sua extinção.

O órgão de controle caminha no sentido de desenhar uma atuação mais próxima da gestão pública – sem incorrer em uma intervenção na função pública, mas consolidando seu papel pedagógico – modelada com as fiscalizações ordenadas por tema e a fiscalização prévia e regular dos valores destinados ao atendimento básico de saúde ou inspeções sobre as instalações das escolas públicas, seja com recomendações e avisos expedidos aos gestores dos recursos públicos.

A condução das ações como órgão participante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresenta-se direcionada à defesa do meio ambiente, direito fundamental de terceira geração, vinculado ao valor da fraternidade ou solidariedade, que compreende direitos coletivos e difusos mais amplos aos interesses individuais. Estão, de fato, relacionados ao desenvolvimento sustentável, à proteção do meio

²⁸ AGUIAR, José Raimundo Bastos de. ODS, ESG e controle público: Quem vai trabalhar para a redução da pobreza? *Tribuna da Bahia*, 17 jan. 2022. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 22 out. 2025.

ambiente, à autodeterminação dos povos, aos direitos à salvaguarda do patrimônio comum e voltados à tutela do homem, do ser humano e da sua sobrevivência.

Sobre a atuação pedagógica do controle externo, destacamos as considerações do auditor de Contas do TCU, Ismar Viana,²⁹ no livro *Fundamentos do processo de controle externo* sobre a atuação orientativa dos tribunais:

Esse estímulo ao controle preventivo tem se revelado ainda mais necessário em tempos de crise ética, moral e econômica, em que a escassez de recursos inviabiliza investimentos em áreas sensíveis como educação, saúde e segurança pública, tendo em vista que o controle posterior constitui, por vezes, óbice à efetividade dos Tribunais de Contas, na medida em que o ressarcimento ao erário nem sempre é possível, e, quando possível, já gerou a perda da oportunidade do cidadão de poder usufruir dos benefícios de uma política pública que deixou de ser implementada em razão do desvio do dinheiro público.

Do ponto de vista do planejamento das despesas públicas, os tribunais como fiscais dos recursos consideram que, além das questões técnicas e econômicas, é importante observar as dimensões éticas, sociais e ambientais que vêm permeando os atos e gestão pública.

Assim, a construção de um sistema tributário mais justo e eficiente está diretamente ligada à promoção da equidade social, à preservação ambiental e ao fortalecimento da democracia e dos órgãos criados para dar sustentabilidade às ações públicas.

Assim, é necessário reconhecer que o sistema tributário, na sua essência, financia as ações públicas, e que as mudanças do sistema tributário consolidam a proposta pedagógica para alcançar os objetivos de uma destinação dos recursos correta e aplicada conforme os valores da justiça distributiva. As mudanças envolvem o Estado, o contribuinte, a sociedade. E, nesse sentido, é possível visualizar uma mudança e uma influência positiva para a política e a administração pública do país.

²⁹ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo*: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de conta. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 95-96.

5 Conclusão

A tributação, como competência do Estado, tem uma função que vai além de financiar a administração pública e, em 2026, a legislação terá uma alteração substancial. A reforma tributária trazida pela EC nº 132/2023 passará a valer e, na condução das mudanças, impõe a atuação dos órgãos públicos que assegurem a concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A mudança que começa com impostos sobre o consumo traz outro desafio: a coexistência de dois sistemas de impostos funcionando ao mesmo tempo. E, nesse cenário, o órgão de controle, criado pela CF/88 para tutelar os direitos da coletividade, pode e deve atuar no sentido de colaborar com a gestão pública na destinação de recursos, considerando a sua proatividade, como verificado, neste trabalho, em questões relacionadas à educação, saúde e meio ambiente.

No primeiro capítulo, discorremos sobre a atuação do Estado de modo a manter a complexa rede de ação pública de promoção da saúde, da educação, de meio ambiente sustentável, da previdência social, da segurança, por meio de receitas orçamentárias capazes de sustentar projetos gerais e específicos. Tratou ainda da competência tributária do Estado para produzir uma atribuição constitucional de encargos sociais aos entes políticos, com a missão de fomentar o papel social do Estado.

Em seguida, discorremos sobre as teorias da imposição tributária, e coleta de pesquisas que indicam que o país impõe uma carga tributária pesada. Pesquisa realizada em 2024 apurou que a carga tributária bruta atingiu o patamar mais elevado da série histórica, alcançando 34,24% do PIB, ultrapassando o valor de 33,01% de 2022 que havia sido o recorde até então. A carga federal cresceu 1,53 p.p. em relação a 2023, dos estados, cresceu 0,49 p.p. e, dos municípios, 0,08% do PIB.

O trabalho debruçou-se ainda sobre a percepção dos americanos Liam Murphy e Thomas Nagel, inspirados na teoria de John Rawls, que entendem que o tratamento desigual é justo quando beneficia o mais necessitado, e defende que capacidade tributária deve estar garantida em arcabouço jurídico para produzir efeitos com a justiça distributiva, de modo a reduzir a pobreza, garantir o acesso igualitário a serviços essenciais e a proteção ambiental.

O controle a cargo dos Tribunais de Contas tem a prerrogativa de promover e determinar a confirmação da justa e correta destinação de recursos e, com um trabalho preventivo e educativo, avançar com propostas de consolidação do controle externo. Foi essa a reflexão exposta na quarta seção deste trabalho e a conclusão de que a educação e a prevenção são o remédio para o desenvolvimento de um país, com grandes desigualdades.

Nesse aspecto, o trabalho apresentou a atuação do órgão de controle externo na *Agenda 2030*, compromisso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, formalizado em 2015 e que tem 17 metas globais para todos os Estados-Membros das Nações Unidas, com objetivos e metas de estimular ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade, como a proteção e sustentabilidade do meio ambiente.

A atuação já está diretamente vinculada à missão institucional do Tribunais de Contas, de fiscalizar os gastos e investimentos e a sua destinação para saúde, saneamento básico, de forma a contribuir com o avanço de políticas sociais. O último capítulo, ao debruçar-se sobre a importância do órgão fiscalizador dos gastos e despesas públicas, apurou a ampliação das ações orientativas e recomendações de práticas, com ênfase na área da Educação e em defesa do meio ambiente, este um direito fundamental de terceira geração, vinculado ao valor da fraternidade ou solidariedade, que compreendem direitos coletivos e difusos mais amplos aos interesses individuais.

O Brasil, como destacado neste trabalho, é sustentado, em tese, com recursos arrecadados compulsoriamente de toda população, em percentuais maiores ou menores dependendo da renda e da capacidade de compra. O atual sistema tributário foi desenhado de modo a beneficiar os mais ricos e tem uma significativa representação no Congresso brasileiro, resultado de grandes e estimulados incentivos fiscais. E, para a maioria da população, os impostos não dão trégua, pois são recolhidos no pagamento dos salários dos funcionários regidos pela CLT e na compra de alimentos.

Assim, em face da importância dos investimentos públicos e da destinação correta dessa arrecadação, faz-se necessário assegurar a preservação de ações voltadas a melhores condições à população mais carente.

Esta análise não tem a proposta de se confirmar exata, mas tem como objetivo se aproximar da verdade, da sua utilidade e aplicabilidade.

E, partindo dessa proposta, demonstrar que as decisões do órgão de controle devem vincular as metas das ações públicas e a destinação dos recursos públicos.

Referências

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº 149.344-TCE/AC* – Processo Eletrônico nº 2.630. Entidade: Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº 149.346-TCE/AC. Diário Eletrônico de Contas*, n. 2.630.

AGUIAR, José Raimundo Bastos de. ODS, ESG e controle público: Quem vai trabalhar para a redução da pobreza? *Tribuna da Bahia*, 17 jan. 2022. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 22 out. 2025.

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 7. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. [Constituição 1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. “O Brasil fará liderança ambiciosa”. *Gov.br*, 7 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/cop30/faq-cop-30-no-brasil>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

CASTRO, Augusto. Desigualdade trava desenvolvimento social e econômico do Brasil. *Senado Notícias*, 23 maio 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/23/desigualdade-trava-desenvolvimento-social-e-economico-do-brasil-aponta-debate>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DORIA, Antônio Roberto Sampaio. *Direito constitucional tributário e due process of law*: ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1986.

FARIA, Renato Vilela. Noções de Justiça Fiscal e o planejamento tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, ano 23, p. 427-448. 2009. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1627>.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. Instituto Rui Barbosa (IRB). *A primeira infância e os Tribunais de Contas: desigualdades*. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Sistema tributário nacional na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PIRES, Manoel. Carga tributária no Brasil 1990-2024. *Observatório de Política Fiscal*. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2024>.

ROCHA, Sérgio André. Desoneração do IRPF e justiça tributária. *Consultor Jurídico*, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 13 set. 2025.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. EC 114 – Programa de renda mínima e alterações no regime de precatórios. Migalhas, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356944/ec-114-programa-de-renda-minima>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SILVA, Marina. Mudanças climáticas. Nosso papel vai além das negociações: somos guardiões de recursos naturais para o equilíbrio planetário. *Gov.br*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/marina-silva-nosso-papel-vai-alem-das-negociacoes-somos-guardioes-de-recursos-naturais-para-o-equilibrio-planetario>. Acesso em: 15 jul. 2025.

VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de conta*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WESTIN, Ricardo. Por que a fórmula de cobrança de impostos do Brasil piora a desigualdade social. *Agência Senado*, 28 maio 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/05/por-que-a-formula-de-cobranca-de-impostos-do-brasil-piora-a-desigualdade-social>. Acesso em: 5 out. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FARIAS, Kátia Maria Chaves Valente da Silva. A distribuição como função da tributação e o controle da ação pública. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030 – Tribunal de Contas do Estado do Acre*. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 405-435. ISBN 978-85-450-1074-6.

RESILIÊNCIA AMBIENTAL,
ENFRENTAMENTO A RISCOS E PROTEÇÃO
SOCIAL DE COMUNIDADES RESIDENTES
NA BACIA HIDROGRÁFICA DO IGARAPÉ
SÃO FRANCISCO NO ESTADO DO ACRE:
A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ACRE NA ÁREA DE
GOVERNANÇA CLIMÁTICA

*ENVIRONMENTAL RESILIENCE, RISK
MANAGEMENT, AND SOCIAL PROTECTION
OF COMMUNITIES IN THE SÃO FRANCISCO
STREAM WATERSHED IN THE STATE
OF ACRE: THE ROLE OF SUPREME
AUDIT INSTITUTION OF THE STATE OF
ACRE IN CLIMATE GOVERNANCE.*

DIRLEI BERSCH

1 Introdução

Este trabalho apresenta uma discussão sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) na área de governança climática, como agente indutor de políticas públicas que promovam o aumento da resiliência ambiental, enfrentamento a riscos e proteção social de comunidades residentes na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco no Estado do Acre.

A intensificação dos eventos climáticos extremos, resultante do agravamento das mudanças climáticas globais, tem provocado impactos

socioambientais significativos em diversas regiões do Brasil, incluindo o Estado do Acre.

Em março de 2023, chuvas intensas, ocorridas em menos de vinte e quatro horas, resultaram em uma cheia repentina do Igarapé São Francisco, o que provocou uma inundação brusca atingindo parte da capital do Estado do Acre, Rio Branco, e áreas rurais do município. Segundo a Coordenadoria de Defesa Civil de Rio Branco, o evento afetou diretamente mais de 20.000 pessoas, gerando prejuízos significativos para a administração pública, empresas e a sociedade em geral.

A recorrência desses eventos, associada ao histórico de omissão do poder público estadual e municipal na implementação de políticas públicas estruturantes, preventivas e de longo prazo, evidenciou a urgência de uma abordagem sistêmica e integrada para a gestão territorial e ambiental da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco.

Diante deste cenário, o TCE/AC assumiu um papel proativo e inovador. Em um primeiro momento, mobilizando equipes técnicas de diferentes instituições públicas para diagnosticar as causas dos problemas e propor soluções que promovam a recuperação das condições físicas e ambientais da bacia hidrográfica, recuperando, assim, sua capacidade de realizar serviços ecossistêmicos e, em um segundo momento, aprimorando estudos técnicos e institucionalizando a participação de diferentes atores, envolvendo a academia, instituições governamentais e sociedade civil, contribuindo para a governança climática.

A abordagem multidisciplinar adotada pelo TCE/AC integra as áreas de meio ambiente, infraestrutura, socioeconomia e governança de forma que as políticas públicas futuras promovam um desenvolvimento que seja, por natureza, sustentável, fortalecendo a atuação por meio de parcerias interinstitucionais, reforçando o compromisso com os princípios da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Deste modo, a pergunta que orienta esse artigo é: como o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) pode induzir políticas públicas que promovam a recuperação e conservação das condições físicas e ambientais da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, contribuindo para a governança climática local?

A hipótese reside na afirmação de que o TCE/AC induz a formulação e execução de políticas públicas essenciais para a mitigação e adaptação a eventos climáticos extremos, por meio de ação coordenada

e integrada das áreas de meio ambiente, infraestrutura, socioeconomia e governança.

Essa iniciativa fortalece a governança interinstitucional multi-nível, incluindo a participação cidadã, contribuindo para o exercício da cidadania, a promoção do desenvolvimento sustentável e a justiça ambiental, beneficiando as comunidades locais e o meio ambiente, contribuindo diretamente na promoção da governança climática no Estado do Acre.

Para empreender tal debate, este estudo adota uma abordagem qualitativa, conforme definida por Minayo,¹ que enfatiza a importância da interpretação e da compreensão profunda dos fenômenos sociais. A pesquisa qualitativa permite uma análise crítica e detalhada dos dados, considerando o contexto e as especificidades do objeto de estudo.

A análise qualitativa foi realizada com base em dados de fontes documentais, incluindo relatórios técnicos, atas de reuniões e documentos oficiais, produzidos no período de março de 2023 a setembro de 2025, referente aos estudos desenvolvidos na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, pelo TCE/AC. Além disso, foi realizada uma revisão de literatura pertinente ao tema abordando o conhecimento científico sobre mudanças climáticas globais e a atuação dos Tribunais de Contas como agentes de indução de políticas públicas e no fortalecimento da governança. O caminho metodológico de construção do artigo contou também com o relato da experiência e análise crítica da presente autora a partir da sua atuação profissional no objeto de estudo.

Deste modo, o presente artigo tem como objetivo geral avaliar as ações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) na área de governança climática, com a finalidade de induzir políticas públicas que promovam a recuperação e conservação das condições físicas e ambientais da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se: a) apresentar os instrumentos utilizados e as ações realizadas, até o estágio atual dos estudos; b) caracterizar a forma de integração das áreas de meio ambiente, infraestrutura, socioeconomia e governança; c) analisar os instrumentos e ações que fundamentarão a elaboração de diretrizes para a formulação e execução de políticas públicas.

¹ MINAYO, Maria C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2014.

A partir do que foi exposto, o artigo busca contribuir para a compreensão do papel das instituições de controle externo na elaboração de diretrizes para a mitigação e adaptação aos eventos climáticos extremos e para a formulação e implementação de políticas públicas que fortaleçam a governança climática.

Inicia-se a exposição nas duas primeiras seções, apresentando parte de referencial teórico sobre resiliência, mudanças climáticas e governança, bem como sobre os impactos das mudanças climáticas globais na Amazônia e o papel dos Tribunais de Contas para a mitigação e adaptação aos eventos climáticos extremos e o fortalecimento da governança climática.

Na seção seguinte, apresenta-se a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre no âmbito da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, a partir do evento climático extremo registrado em 2023, contemplando as ações realizadas e os instrumentos utilizados, até o estágio atual dos estudos, caracterizando a forma de integração das áreas de meio ambiente, infraestrutura, socioeconomia e governança.

Na sequência, evidencia-se o alinhamento das ações realizadas com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, no intuito de contribuir com o cumprimento das metas estabelecidas no Acordo de Paris, em 2015, do qual o Brasil é signatário.

Segue-se com a análise e discussão dos instrumentos e ações realizadas pelo TCE/AC até o estágio atual, destacando que se trata de uma ação em desenvolvimento no âmbito da gestão integrada da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco.

Por fim, têm-se as considerações finais, evidenciando que o trabalho, em desenvolvimento, busca fundamentar a elaboração de diretrizes, por parte do TCE/AC, para a formulação e execução de políticas públicas pelos poderes públicos estadual e municipal, contribuindo para o avanço dos estudos e a melhoria dos instrumentos de coordenação e governança interinstitucional.

2 Resiliência, governança e os impactos das mudanças climáticas globais na Amazônia

Esta seção apresenta o referencial teórico que fundamenta o estudo, abordando os conceitos de resiliência ecológica e governança climática, além dos principais impactos das mudanças climáticas na Amazônia, à luz de evidências científicas recentes.

O conceito de resiliência ecológica apresentado por Holling² a define como “a quantidade de perturbação que pode ser sustentada antes que ocorra uma mudança no controle e na estrutura do sistema”. O autor destaca que “essa interação entre propriedades estabilizadoras e desestabilizadoras está no cerne das questões atuais de desenvolvimento e meio ambiente – mudanças globais, perda de biodiversidade, restauração de ecossistemas e desenvolvimento sustentável”.

Adger³ complementa ao definir resiliência como a “capacidade de persistir e a capacidade de se adaptar”. O autor enfatiza que, “tanto a sustentabilidade quanto a resiliência reconhecem a necessidade de ações preventivas sobre o uso de recursos e sobre riscos emergentes, a prevenção da vulnerabilidade e a promoção da integridade ecológica no futuro”.

As mudanças climáticas abrangem mudanças duradouras nas condições climáticas típicas da Terra. Essas mudanças podem envolver variações nos níveis de temperatura, bem como alterações nos padrões de precipitação e vento (ABBASS *et al.*).⁴

Para Nieuwaal *et al.*,⁵ a adaptação a essas mudanças é essencialmente um processo social e institucional, caracterizando-se como um desafio de governança. Segundo os autores, a governança pode ser interpretada como o modo de interações horizontais entre atores públicos e privados, por meio de estruturas formais e informais, voltadas à resolução de problemas socioambientais complexos.

² HOLLING, Crawford S. Engineering resilience versus ecological resilience. In: SCHULZE, P. C. (Ed.). *Engineering Within Ecological Constraints*. Washington, DC: National Academy Press. 1996. p. 33. Disponível em: <https://nap.nationalacademies.org/read/4919/chapter/4>. Acesso em: 2 out. 2025.

³ ADGER, William N. Building resilience to promote sustainability. *IHDP Update*, n. 2, p. 1-3, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259482152_Enhancing_the_resilience_of_coral_reef_resources_Could_genetic_marking_contribute_to_increasing_the_resilience_of_coral_reef_resources. Acesso em: 2 out. 2025.

⁴ ABBASS, Kashif; QASIM, Muhammad Z.; SONG, Huaming *et al.* A review of the global climate change impacts, adaptation, and sustainable mitigation measures. *Environ Sci Pollut Res*, n. 29, p. 42539-42559, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11356-022-19718-6>. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35378646/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁵ NIEUWAAL, Kim; DRIESSEN, Peter P. J.; SPIT, Tejo J. M.; TERMEER, Catrien. Governance of Adaption: A State of the Art of Governance Literature on adaptation to climate change: towards a research agenda. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2009. DOI: 10.1088/1755-1307/6/6/362019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46713727_Governance_of_Adaption_A_State_of_the_Art_of_Governance_Literature_on_adaptation_to_climate_change_Towards_a_research_agenda. Acesso em: 10 out. 2025.

Estudos de Marengo *et al.*⁶ analisam fatores climáticos que influenciam a variabilidade climática natural e as mudanças no uso da terra. Os autores discutem a variabilidade espacial e temporal da precipitação e da hidrologia na bacia amazônica, incluindo a influência das anomalias *El Niño/La Niña* e projeções de mudanças climáticas futuras para as próximas décadas, abordando algumas experiências de adaptação a extremos hidroclimáticos, bem como opções de mitigação, como a redução do desmatamento. Os autores alertam que a redução da variabilidade dos sistemas ecológicos implica perda de resiliência e aumento da vulnerabilidade.

Essas constatações convergem com o caso estudado, que integra as dimensões das áreas de infraestrutura, meio ambiente, socioeconômica e governança para fortalecer a resiliência territorial, e a busca por mecanismos inovadores que promovam compensações financeiras para culturas que buscam reduzir o desmatamento ou promover a conservação florestal e a proteção de florestas secundárias. Nesta abordagem, os autores recomendam:

[...] *pesquisas integradas e responsivas, e de um programa de engajamento que aborde estratégias de desenvolvimento econômico, social e ambiental, aprendendo com falhas de governança em múltiplos níveis, barreiras à expansão de programas inovadores de desenvolvimento sustentável de base local na Amazônia e comunicação deficiente entre diferentes sistemas de conhecimento, sociedades amazônicas e formulação de políticas.*⁷

De acordo com Albert,⁸ a Floresta Amazônica contribui com cerca de 16% de toda a produtividade fotossintética terrestre, regulando os ciclos globais de carbono e água, o que a torna um componente crítico do sistema climático planetário.

⁶ MARENGO, José A. *et al.* Mudanças no clima e no uso da terra na Região Amazônica: variabilidade e tendências atuais e futuras. *Frontiers*, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3389/feart.2018.00228>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/earth-science/articles/10.3389/feart.2018.00228/full>. Acesso em: 26 ago. 2025.

⁷ MARENGO, José A. *et al.* Mudanças no clima e no uso da terra na Região Amazônica: variabilidade e tendências atuais e futuras. *Frontiers*, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3389/feart.2018.00228>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/earth-science/articles/10.3389/feart.2018.00228/full>. Acesso em: 26 ago. 2025. p. 14. Grifos nossos.

⁸ ALBERT, James S. *et al.* Human impacts outpace natural processes in the Amazon. *Science*, v. 379, eabo5003, 2023. DOI: 10.1126/science.abo5003. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abo5003>. Acesso em: 25 ago. 2025.

Estudo de Rocha, avaliando os impactos das mudanças climáticas na reciclagem de precipitação da Amazônia, encontrou resultados que sugerem que:

[...] o aumento dos gases de efeito estufa pode afetar de forma significativa os componentes do balanço de umidade e a reciclagem de precipitação na bacia amazônica, implicando em graves consequências ecológicas ao bioma, tais como: influenciando a dinâmica dos ecossistemas, reduzindo a capacidade da floresta em absorver o carbono da atmosfera, favorecendo a ocorrência de eventos extremos (secas e enchentes), aumentando a temperatura à superfície e, consequentemente, a frequência e intensidade das queimadas.⁹

Essas evidências reforçam que os eventos climáticos extremos recentes na região – como alterações nos períodos de chuva e secas prolongadas – têm intensificado o risco de incêndios e inundações severas, com impactos sobre o clima, a saúde das populações e a biodiversidade, o que evidencia a urgência de ações coordenadas e eficazes para conter o aquecimento global.

Nobre¹⁰ destaca que as populações urbanas são as mais atingidas por desastres climáticos, dada a alta densidade demográfica, especialmente nas metrópoles e periferias urbanas, e que o Brasil carece de políticas efetivas de adaptação e mitigação para aumentar a resiliência da população que vive em áreas de risco e desastres, “[...] são poucas as políticas de adaptação, de aumento da resiliência de todos os sistemas sociais, econômicos, humanos, agrícolas, em países em desenvolvimento”.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC, no Relatório Síntese – AR6,¹¹ confirma que as atividades humanas são

⁹ ROCHA, Vinícius M. Avaliação dos impactos das mudanças climáticas na reciclagem de precipitação da Amazônia: um estudo de modelagem numérica. *Revista Brasileira de Climatologia*, Curitiba, ano 12, v. 19, jul./dez. 2016. p. 18. ISSN: 1980-055x (Impressa) 2237-8642 (Eletrônica). Disponível em: <https://www.mendeley.com/reference-manager/reader/8a72092e-0f88-385e-a571-2e1eaff3bda2/70fbc140-e78e-2ed5-73fa-1ec52d29a773>. Acesso em: 25 ago. 2025.

¹⁰ NOBRE, Carlos. As metrópoles brasileiras no contexto das mudanças climáticas: entrevista com Carlos Nobre. In: COSTA, M. A. (Org.). *50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a política nacional de desenvolvimento urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital*. Brasília: Ipea, 2024. p. 243. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 25 ago. 2025.

¹¹ IPCC. Summary for Policymakers. In: LEE, H. ROMERO, J. (Ed.). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment*

a principal causa do aquecimento global e alerta que ações de mitigação e adaptação devem ser rápidas e profundas para reduzir perdas e danos e que atrasos nas ações podem resultar em custos mais altos e riscos aumentados.

No campo da governança climática, os especialistas do IPCC¹² recomendam a integração das ações de enfrentamento climático em todos os níveis de governo, requerendo compromisso político e governança multinível bem alinhada, estruturas institucionais, leis, políticas e estratégias para que sejam eficazes. Destacam que é necessário objetivos claros, coordenação em vários domínios políticos e processos de governança inclusivos.

O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima apresenta o referencial de governança climática como um conjunto de mecanismos, políticas e ações destinado a reduzir emissões de gases de efeito estufa (mitigação) e desenvolver estratégias de adaptação eficazes, baseadas na cooperação entre governo, sociedade civil e setor privado.¹³

No plano normativo, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009,¹⁴ determina a adoção de instrumentos econômicos e regulatórios, e medidas que incentivem a mitigação e adaptação às mudanças do clima pelo governo federal, estados e municípios. O art. 3º destaca os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, para as ações executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública.

Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023. p. 1-34 DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.00. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

¹² IPCC. Summary for Policymakers. In: LEE, H. ROMERO, J. (Ed.). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023. p. 1-34 DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.00. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

¹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Governança climática*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/governanca>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁴ BRASIL. *Lei nº 12.187/2009*. Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

3 O papel dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas

Esta seção apresenta o papel dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas e promotores da governança climática no Brasil, à luz da Constituição Federal de 1988 e das orientações de organismos de representação dos órgãos de controle externo, como a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 71, como competências do Tribunal de Contas da União (TCU), a fiscalização da administração pública, a realização de auditorias e inspeções, a fiscalização da aplicação de recursos públicos, o julgamento de contas de administradores públicos, a sustação de atos irregulares e o exercício de funções sancionatórias e avaliativas.¹⁵ De forma simétrica, o art. 75 estende essas competências às Cortes de Contas dos estados e municípios, consolidando a estrutura de controle externo da Federação.

No âmbito das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), a Intosai reforça a importância das instituições de controle na resposta aos desafios sociais e ambientais contemporâneos. O Princípio 7 define que as EFS devem ser fontes confiáveis, independentes e objetivas de conhecimento e orientação, capazes de apoiar mudanças positivas no setor público.¹⁶ Assim, os Tribunais de Contas, além de órgãos de fiscalização, assumem função propositiva, voltada ao aprimoramento da gestão pública e ao fortalecimento da governança.

No cenário brasileiro, a Atricon e o IRB reconhecem o papel estratégico das Cortes de Contas como indutoras de políticas públicas, especialmente ante os desafios ambientais e climáticos. Em 2024, publicaram conjuntamente as Notas Recomendatórias nº 01 e nº 04/2024, reforçando a necessidade de uma atuação integrada e preventiva, diante de desafios ambientais complexos e intersetoriais que afetam a sociedade.

¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2025.

¹⁶ INTOSAI. INTOSAI-P 12. *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions making a difference to the lives of citizens*. 2019. p. 11. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

A Nota Recomendatória nº 01/2024¹⁷ recomenda a priorização, pelos Ministérios Públicos de Contas e Tribunais de Contas, da análise de legalidade e eficiência das políticas de defesa civil, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, por meio de auditorias, monitoramentos e inspeções. Já a Nota Recomendatória nº 04/2024¹⁸ orienta os Tribunais de Contas a adotarem uma atuação sistêmica e uniforme nas ações de mitigação e adaptação climática, propondo a criação de gabinetes permanentes de articulação interinstitucional para enfrentar problemáticas ambientais, estabelecer pactos e definir metas e indicadores monitoráveis pela Atricon, IRB e CNPTC.

O IRB, em sua obra *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*, aprofunda essa discussão ao destacar que as Cortes de Contas devem atuar com base em informações robustas, evitando diagnósticos equivocados ou recomendações superficiais que comprometam o complexo processo que envolve o ciclo das políticas públicas.¹⁹

Lima enfatiza que, sob a ótica do direito constitucional contemporâneo, os Tribunais exercem papel essencial no monitoramento e avaliação dos resultados e impactos das políticas públicas, visando evitar projetos mal executados e gastos desproporcionais, além de oferecer recomendações de aperfeiçoamento.²⁰

Lehnen *et al.*²¹ complementam que, diante da escassez de recursos e da crescente demanda por melhores serviços públicos, a gestão pública requer políticas que atendam de forma efetiva às necessidades sociais, o que amplia o papel das Cortes de Contas como promotoras da

¹⁷ INSTITUTO RUI BARBOSA; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON E AMPCON Nº 01/2024*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/2024-01-Nota-Recomendatoria-Conjunta.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹⁸ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC nº 04/2024*. item XV. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024-.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁹ LIMA, Edilberto C. P. (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588 p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5).

²⁰ LIMA, Edilberto C. P. (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588 p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5).

²¹ LEHNEN, Cristiane V.; PEREIRA, Ryan B.; SOUZA, Taciana L. de. Avaliação de políticas públicas: o papel dos tribunais de contas no controle da educação sob a ótica da auditoria operacional. *Instituto Rui Barbosa*, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/avaliacao-de-politicas-publicas-o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-controle-da-educacao-sob-a-otica-da-auditoria-operacional/>. Acesso em: 16 set. 2025.

boa governança. Nessa perspectiva, Lima²² acrescenta que o fortalecimento das políticas públicas exige que os Tribunais atuem não apenas na fiscalização e julgamento de contas, mas também na promoção e fomento à eficiência administrativa, uma vez que a governança constitui um dos pilares centrais da melhoria da administração pública. E ainda:

Se os Tribunais de Contas têm assumido como missão aperfeiçoar a Administração Pública em benefício da sociedade, atuando em um papel de indutor e orientador de boas práticas no campo gerencial, torna-se evidente a necessidade de buscarem-se novas formas de atuação, no que a cooperação internacional veio proporcionar o intercâmbio e a transferência de conhecimento, o aperfeiçoamento da auditoria governamental de forma global e o incremento das capacidades institucionais.

Segundo Cunda,²³ a atuação dos Tribunais de Contas deve incorporar a proteção dos direitos fundamentais e a promoção da solidariedade intergeracional, articulando as dimensões ambiental, social, econômica, fiscal e ética da sustentabilidade em uma abordagem integrada, devendo ser considerada na formulação e implementação de todas as políticas públicas. Para a autora, o controle externo deve incluir o monitoramento da sustentabilidade ecológica, em consonância com o princípio constitucional da solidariedade entre gerações.

Mendonça²⁴ analisa a repercussão do dever estatal de enfrentamento das mudanças climáticas no âmbito dos Tribunais de Contas, especialmente após o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O STF reconheceu a exigibilidade imediata e o caráter vinculante do dever estatal de combater a crise climática, determinando investimentos inadiáveis e estabelecendo que os Tribunais de Contas devem

²² LIMA, Edilberto C. P. (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588 p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5).

²³ CUNDA, Daniela Z. G. da. *Controle de sustentabilidade pelos tribunais de contas*. 321 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. p. 16; 269. Disponível em: http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6613/2/TES_DANIELA_ZAGO_GONCALVES_DA_CUNDA_PARCIAL.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

²⁴ MENDONÇA, Ruy M. A. *et al.* ADPF 708 e a repercussão do dever estatal de enfrentamento climático nos tribunais de contas. *Controle em Foco: Revista MPC-MG*, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 51-56, 2024. p. 54. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/161/114>. Acesso em: 19 set. 2025.

controlar a existência e a efetividade das políticas públicas voltadas à defesa do clima.

Essa decisão reforça o papel das Cortes no acompanhamento das políticas setoriais, como saneamento, gestão de recursos hídricos e ordenamento territorial, resguardando a autonomia administrativa e o planejamento público, conforme preconiza o STF no enunciado do Tema nº 698 sobre intervenção em políticas públicas em caso de ausência ou deficiência grave do serviço.²⁵

Nesse contexto, observa-se a consolidação de uma nova abordagem na atuação dos Tribunais de Contas, que ultrapassa o escopo tradicional da fiscalização e passa a incorporar dimensões de orientação, educação e indução de boas práticas de gestão pública. Essa transformação reflete o reconhecimento de que o controle externo deve atuar não apenas como instância de verificação, mas também como agente estratégico de fortalecimento da governança e de promoção do desenvolvimento sustentável.

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), essa mudança torna-se evidente com a revisão, em 2025, do Plano Estratégico 2023–2026,²⁶ processo no qual a inovação, a equidade e a sustentabilidade foram incorporadas como eixos estruturantes da gestão institucional. Ao integrar esses princípios, o TCE/AC alinha-se a essa nova perspectiva de controle, comprometida com a geração de valor público, o aperfeiçoamento das políticas públicas e a indução de práticas administrativas que promovam resultados efetivos para a sociedade e para o meio ambiente.

4 A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na governança climática

Nesta seção apresentamos a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na área de governança climática, a partir da alagação do Igarapé São Francisco registrada em 2023 até o estágio atual de

²⁵ MENDONÇA, Ruy M. A. *et al.* ADPF 708 e a repercussão do dever estatal de enfrentamento climático nos tribunais de contas. *Controle em Foco: Revista MPC-MG*, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 51–56, 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/161/114>. Acesso em: 19 set. 2025.

²⁶ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Estratégico de 2023–2026*. Instrução Normativa nº 27, de 23 de novembro de 2023. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 20 set. 2025.

desenvolvimento das atividades, contemplando os estudos iniciais, os instrumentos de governança, a parceria com a academia, bem como a especialização de seu quadro técnico na área de governança climática.

4.1 Estudos iniciais

O Igarapé São Francisco, afluente direto do Rio Acre, desempenha função estratégica na manutenção da qualidade da água e do equilíbrio hidrológico regional. Sua bacia hidrográfica, com cerca de 454 km², estende-se entre as rodovias BR-364 e AC-90, drenando principalmente a margem esquerda do Rio Acre e correspondendo a aproximadamente 50% da drenagem natural de Rio Branco.²⁷ Do total de seu território, 93% correspondem à zona rural, abrangendo os municípios de Rio Branco e Bujari. Cerca de 80% da área pertence ao Município de Rio Branco, abrangendo 23 bairros da cidade, com uma área de influência direta que abrange aproximadamente 45 mil moradores.

Integram a bacia hidrográfica as áreas de proteção ambiental (APA) do Igarapé São Francisco – representando 60% de seu território – e uma pequena porção territorial da APA Lago do Amapá. Criadas para compatibilizar a conservação dos recursos naturais com o uso sustentável do território, essas unidades de conservação, sob gestão estadual, encontram-se com sua função comprometida, uma vez que o desmatamento atinge mais de 82% da área da bacia.

Remanescentes de vegetação nativa arbórea ocupam cerca de 29% do território, desempenhando funções essenciais na proteção das áreas de preservação permanente (APP), na regulação hídrica e na manutenção da biodiversidade local.²⁸ Contudo, essa cobertura florestal é insuficiente para garantir os serviços ecossistêmicos necessários ao equilíbrio ambiental. As mudanças climáticas globais têm alterado o regime pluviométrico, concentrando grandes volumes de precipitação em curtos períodos. Adicionalmente, o desmatamento e as intensas

²⁷ MANSANO, Alan P.; SERRANO, Rodrigo O. P. Mapeamento da área de inundação da bacia do Igarapé São Francisco – AC em março de 2023 no contexto Agenda 2030. *Revista de Tecnologia & Gestão Sustentável*, Tupã, SP, v. 2, n. 6, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375499075_Mapeamento_da_area_de_inundacao_da_bacia_do_Igarape_Sao_Francisco_-_AC_em_marco_de_2023_no_contexto_Agenda_2030. Acesso em: 2 out. 2025.

²⁸ ACRE. Tribunal de Contas do Estado; UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE. *Relatório de mapeamento de uso e cobertura do solo da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco*. Rio Branco, AC: TCE/AC, 2025.

alterações no uso e ocupação do solo provocam impactos significativos no ciclo hidrológico e no regime de chuvas, gerando efeitos comparáveis aos provocados pelas mudanças climáticas em escala global.

Em 23.3.2023, registrou-se uma das maiores alagações do Igarapé São Francisco, causada por chuvas intensas superiores a 186 mm em menos de 24 horas. O evento extremo resultou em uma inundação súbita que atingiu áreas urbanas e rurais de Rio Branco, ocasionando severos prejuízos econômicos e sociais. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Rio Branco (Comdec) estimou que mais de 20.000 (vinte mil) pessoas foram atingidas, declarando situação de emergência em 34 bairros da capital em função da gravidade dos eventos correlacionados ao risco de colapso em edificações, à integridade física das pessoas atingidas e, principalmente à saúde da população.²⁹

Diante desse cenário, o agravamento da vulnerabilidade das populações residentes nas margens do igarapé, o isolamento parcial do estado devido ao rompimento da via terrestre de acesso ao Aeroporto de Rio Branco e os prejuízos financeiros e humanos imputados à população, o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) coordenou e mobilizou uma equipe técnica composta por especialistas da academia e gestores públicos, com o objetivo de levantar informações sobre o evento, identificar suas causas estruturais e analisar estudos e projetos preexistentes.

Foram realizados encontros técnicos e reuniões de trabalho para integrar conhecimentos e propor soluções articuladas entre diferentes áreas e instituições. Sob a articulação e coordenação geral da equipe do TCE/AC, e após 40 dias de trabalho intenso, foi elaborado o documento intitulado Carta-Consulta: Plano de Ação Integrada para Resiliência Ambiental, Enfrentamento a Riscos e Proteção Social de Comunidades Residentes na Bacia Hidrográfica do Igarapé São Francisco no Estado do Acre.³⁰

²⁹ RIO BRANCO. *Decreto nº 411 de 24 de março de 2023: Declara situação anormal, caracterizada como situação de emergência nas áreas do município de Rio Branco pela ocorrência de enxurradas*. Prefeitura Municipal de Rio Branco. 2023. Disponível em: <http://portalcgim.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/2015/06/DECRETO-N%C2%BA-411-2023-Declara-SITUA%C3%87%C3%83O-DE-EMERG%C3%8ANCIA-ENXURRADA-2023-2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

³⁰ ACRE. Tribunal de Contas do Estado (Coord. Geral); Secretaria de Estado de Habitação e Urbanismo (Coord. Técnica). *Carta-consulta: Plano de ação integrada para resiliência ambiental, enfrentamento a riscos e proteção social de comunidades residentes na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco no Estado do Acre*. Rio Branco, AC: Tribunal de Contas do Estado do Acre, 2023.

O plano apresentou análises das causas e propôs ações integradas nas áreas de meio ambiente, infraestrutura, socioeconomia e governança, com o objetivo de restaurar a capacidade da bacia em prover serviços ecossistêmicos essenciais à mitigação e adaptação ante eventos climáticos extremos, além de promover o desenvolvimento sustentável do território. Desde sua elaboração, o documento passou a servir de referência para a atuação do poder público e a celebração de parcerias voltadas à sua implementação nos âmbitos estadual e municipal, bem como para o aprofundamento dos estudos técnico e científico visando à formulação de diretrizes para a indução de políticas públicas estaduais e municipais, por parte do TCE/AC.

4.2 Instrumentos de governança

Entre 2023 e 2024, as diretrizes apresentadas na Carta-Consulta subsidiaram a ampliação das discussões técnicas e serviram de base para a implementação de medidas de alto impacto. Entre essas ações, destacam-se o redirecionamento de intervenções em infraestrutura e a articulação com os poderes públicos estadual e municipal para a limpeza do leito do igarapé, o que contribuiu de forma decisiva, nos últimos dois anos, para a redução dos transbordamentos e mitigação dos danos às comunidades ribeirinhas.

Ainda em 2023, foram realizadas reuniões com órgãos federais, incluindo os ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima e das Cidades para apresentar o diagnóstico da situação e articular parcerias voltadas à mobilização de recursos e esforços integrados. Uma equipe composta por representantes do Executivo, Legislativo e do Tribunal de Contas do Estado, juntamente com gestores e técnicos, apresentou o projeto e o montante de recursos necessários para a execução coordenada das ações nas áreas prioritárias de intervenção.

Nesse período, o TCE/AC promoveu encontros e reuniões ampliando o nível de participação interinstitucional e consolidando uma abordagem multidimensional das políticas públicas relacionadas à questão climática. Parcerias estratégicas foram estabelecidas com instituições como a Universidade Federal do Acre, Embrapa, Serviço Florestal Brasileiro, Defesa Civil Municipal e Estadual, IBGE e o Ministério Público Estadual, que passaram a integrar o grupo de discussões técnicas.

A partir de então, as discussões tiveram a participação de instituições federais, estaduais e municipais, bem como de organizações da sociedade civil – entre elas, associações, conselhos e organizações não governamentais – além de universidades e institutos de pesquisa, construindo um modelo de governança compartilhada e interinstitucional.

Em 2024, o TCE/AC formalizou, no âmbito da sua atuação, o Grupo de Trabalho Adjunto dos Cuidados do Igarapé São Francisco (GTACISF), instituído com a finalidade precípua de elaborar estudos e buscar soluções efetivas, direcionadas aos órgãos públicos executivos, que potencializem a formulação e execução de políticas públicas relacionadas à situação da bacia do Igarapé São Francisco.³¹ Estruturado para atuar em quatro eixos: governança, meio ambiente, infraestrutura e socioeconômico, desenvolve suas atividades sob a coordenação geral da Presidência, Vice-Presidência do TCE/AC e Relatoria de Meio Ambiente, contando com uma coordenação executiva e coordenações técnicas para cada um dos eixos temáticos.³²

O processo de institucionalização da governança multinível, em fase de estruturação, prevê a formalização de acordos de cooperação interinstitucional, envolvendo diferentes áreas temáticas, atores e níveis de atuação, promovendo uma visão ecossistêmica, integrada e colaborativa.

4.3 Parceria com a academia

O estabelecimento de parcerias entre o TCE/AC e instituições acadêmicas contempla áreas temáticas específicas do conhecimento científico e tem como objetivo o intercâmbio de conhecimentos, informações, dados públicos abertos, tecnologias e experiências visando ao enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas e desastres socioambientais na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, em Rio Branco, Acre.

Neste contexto, foram firmados acordos de cooperação técnica com a Universidade Federal do Acre (Ufac) para a realização de estudos

³¹ ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Portaria Normativa nº 31, de 19 de julho de 2024. *Diário Eletrônico de Contas*, n. 2332, 22 jul. 2024. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=22-07-2024>. Acesso em: 11 out. 2025.

³² ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Portaria Normativa nº 60, de 11 de abril de 2025. *Diário Eletrônico de Contas*, n. 2512, 22 abr. 2025. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/visualiza.xhtml?id=231096>. Acesso em: 11 out. 2025.

técnicos e científicos nas áreas de meio ambiente, infraestrutura e socioeconomia, estruturados em três módulos que se complementam:

- *Módulo Meio Ambiente*: tem por objetivo realizar a caracterização detalhada do estado de conservação da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco e propor modelos de recuperação que ampliem o percentual de cobertura florestal, promovendo o uso da terra de forma mais harmônica com o ecossistema original. O escopo inclui a realização de estudos de caracterização e mapeamento histórico da cobertura florestal, a análise da situação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da situação fundiária da bacia, a identificação de áreas para regularização e restauração ambiental, o levantamento de mecanismos locais de governança (organizações comunitárias, associações, conselhos e outros mecanismos de governança). Também abrange a proposição de sistemas de recomposição florestal, ecológica e agroflorestal; a elaboração de um projeto-piloto de recuperação ambiental; a criação de um repositório técnico-científico; e a integração de propostas voltadas à formulação de projetos produtivos e à captação de recursos financeiros.
- *Módulo Infraestrutura*: visa integrar dados e informações do meio físico e antrópico a métodos técnico-científicos difundidos com o intuito de avaliar a resposta hidrológica da bacia à eventos extremos, assim como os danos associados e os benefícios da implementação de ações estruturais e não estruturais. O módulo inclui a execução de estudos que potencializem a formulação e execução de políticas públicas eficientes, relacionadas à gestão de riscos e desastres hidrológicos, relacionadas à adaptação da cidade e à prevenção de desastres naturais, na área de modelagem hidráulica e hidrodinâmica e mapeamento geotécnico, coleta e sistematização de dados, delimitação e simulações hidrológicas e hidrodinâmicas das sub-bacias e zoneamento de áreas de risco.
- *Módulo Socioeconomia*: tem como finalidade contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento aos impactos socioeconômicos decorrentes das emergências climáticas. Inclui o mapeamento do perfil socioeconômico da população urbana da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, com ênfase na identificação de grupos

vulneráveis às inundações, bem como a proposição de ações de mobilização e proteção para essa população e para os empreendimentos econômicos expostos a eventos ambientais extremos.

- *Aprofundamento dos estudos técnicos e científicos*: além da parceria com a Ufac, o TCE/AC mantém cooperação com outras instituições de ensino e pesquisa, como a Universidade de Brasília (UnB), visando aprofundar e aprimorar o conhecimento científico. Com a Fundação de Tecnologia Florestal e Geoprocessamento (Funtec-DF)/UnB, realizou, em 2022, um curso sobre serviços ecossistêmicos com estudos práticos realizados na Área de Proteção Ambiental do Igarapé São Francisco, bem como a elaboração de painel de indicadores ambientais como ferramenta de suporte à atuação do controle externo.

A Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) também é parceira do TCE/AC no desenvolvimento e suporte tecnológico na elaboração do painel de indicadores ambientais e em ferramentas de tecnologia como o aplicativo para registro de emergências ambientais, que amplia a capacidade de monitoramento e resposta a desastres.

Adicionalmente, encontra-se em andamento o doutoramento da autora deste artigo no Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais da UnB, a qual atua como coordenadora do Eixo Ambiental do Grupo de Trabalho Adjunto dos Cuidados do Igarapé São Francisco.

A autora e a equipe técnica de meio ambiente do TCE/AC também participam das discussões e capacitações promovidas no âmbito do Projeto de Meio Ambiente da Atricon e do Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa, ampliando o conhecimento especializado e a integração entre o controle externo, a ciência e a gestão pública.

5 Alinhamento com a Agenda 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável

A Agenda 2030, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU),³³ constitui um pacto global composto por 17 Objetivos de

³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), de 25 de setembro de 2015*. Disponível em: <https://www.>

Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, com o propósito de erradicar a pobreza e a fome, proteger os direitos humanos e o planeta, e assegurar que todas as pessoas alcancem paz, prosperidade e dignidade até 2030.

Em 2023, o governo brasileiro ampliou esse conjunto de metas ao lançar, de forma voluntária, o ODS 18 – Igualdade Étnico-Racial, com o propósito de combater o racismo e a discriminação, especialmente contra povos indígenas e negros, promovendo uma sociedade mais justa e igualitária.

A ONU reconhece que o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) é essencial para promover a eficiência, a responsabilidade, a eficácia e a transparência da administração pública. Nesse sentido, reforça-se a importância dessas instituições no monitoramento e na avaliação do cumprimento dos ODS, compromisso assumido pelos Estados-Membros em 2015.³⁴

A atuação do TCE/AC, voltada à adaptação e mitigação dos impactos climáticos extremos, à proteção social das comunidades vulneráveis e ao fortalecimento da governança interinstitucional com participação cidadã, apresenta pleno alinhamento à Agenda 2030 e aos ODS relacionados às dimensões ambiental, social e institucional, conforme segue:

- *ODS 1 – Erradicação da Pobreza*: as ações do TCE/AC que visam aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis a eventos climáticos extremos e reduzir a exposição a choques e desastres, contribuindo com a proteção social de comunidades atingidas, correlacionam-se com a meta 1.5, que busca construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos.
- *ODS 6 – Água Potável e Saneamento*: a gestão integrada da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco contribui para o manejo sustentável dos recursos hídricos e para a recuperação de ecossistemas aquáticos, assegurando qualidade e disponibilidade da água, em consonância com as metas 6.5 e

un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.

³⁴ LIMA, Edilberto C. P. (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588 p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5).

6.6, associadas à gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis e à proteção e restauração dos ecossistemas relacionados à água.

- *ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura*: a integração entre infraestrutura e meio ambiente nas ações da governança climática aponta para o desenvolvimento de soluções sustentáveis e adaptadas aos desafios locais e correlaciona-se com a meta 9.1, que incentiva a criação de infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente.
- *ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis*: a alagação de 2023, que afetou milhares de pessoas, evidenciou a necessidade de fortalecer a resiliência urbana e rural. O TCE/AC atua no planejamento urbano adaptativo e na mitigação de riscos, alinhando-se às Metas 11.5, 11.b e 11.6, que tratam da redução de perdas humanas e econômicas por desastres e da promoção de políticas integradas de adaptação e sustentabilidade.
- *ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima*: este ODS é o mais diretamente associado à atuação do TCE/AC, que promove a governança climática e o enfrentamento de riscos socioambientais por meio de políticas públicas integradas de mitigação e adaptação. Suas ações refletem as Metas 13.1, 13.2 e 13.3, que buscam fortalecer a resiliência, integrar medidas climáticas em políticas públicas e ampliar a capacidade institucional de enfrentamento às mudanças do clima.
- *ODS 15 – Vida Terrestre*: a recuperação ambiental da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco contribui para a preservação da biodiversidade amazônica e dos serviços ecossistêmicos, como regulação de cheias e equilíbrio térmico. Essas ações se alinham às Metas 15.1 e 15.9, relacionadas à conservação e restauração de ecossistemas e à integração da biodiversidade no planejamento territorial.
- *ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes*: a atuação do TCE/AC como indutor de políticas públicas sustentáveis fortalece a governança, a transparência e a cooperação multissetorial, em conformidade com as Metas 16.6, 16.7 e 16.B, que visam desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, inclusivas e não discriminatórias.

- *ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação*: a metodologia de trabalho adotada pelo TCE/AC, baseada na cooperação entre instituições públicas, academia e sociedade civil, para enfrentar desafios complexos, exemplifica o cumprimento da Meta 17.17, que incentiva parcerias eficazes entre os setores público, privado e social, aproveitando experiências e o uso compartilhado de recursos e experiências em prol do desenvolvimento sustentável.
- *Inclusão da perspectiva de gênero e alinhamento com o ODS 5 – Igualdade de gênero*: embora o foco principal do TCE/AC esteja voltado à governança climática e à recuperação ambiental, a inclusão da perspectiva de gênero é fundamental para assegurar justiça social e equidade. A alagação de 2023 demonstrou que mulheres e meninas em situação de vulnerabilidade são desproporcionalmente afetadas por eventos climáticos, o que reforça a necessidade de políticas de adaptação sensíveis ao gênero. A participação cidadã e o protagonismo feminino nos grupos interinstitucionais coordenados pelo TCE/AC, a exemplo do envolvimento direto da atual presidente na coordenação geral dos trabalhos, fortalecem a representatividade das mulheres na gestão pública e contribuem para o cumprimento das Metas 5.5 e 5.c para a garantia da participação plena das mulheres em processos decisórios de políticas e legislações para promoção da igualdade de gênero e empoderamento feminino.

6 Análise e discussão

A análise dos referenciais teóricos e empíricos confirma que os Tribunais de Contas do Brasil, antes voltados principalmente ao controle da legalidade e à fiscalização contábil, passaram a exercer funções mais amplas voltadas à promoção da governança pública. Essa ampliação resulta da inclusão de ações com caráter preventivo, educativo e de incentivo a boas práticas na administração pública. Com isso, o foco deixa de ser apenas o cumprimento formal das normas e passa a considerar também a eficiência, a efetividade e a sustentabilidade das políticas públicas. Essa mudança representa uma transformação institucional, na qual o controle externo contribui para a geração de valor público e o fortalecimento da gestão democrática.

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Acre, essa transição se consolida com a incorporação, em 2025, da inovação, da equidade e da sustentabilidade como eixos estruturantes do Planejamento Estratégico 2023–2026, o que expressa o alinhamento do Tribunal a uma concepção contemporânea de controle externo, comprometida com o aperfeiçoamento das políticas públicas e a promoção de resultados efetivos para a sociedade e o meio ambiente. Ao adotar essa perspectiva, o TCE/AC afirma seu papel como agente indutor de práticas administrativas sustentáveis e de fortalecimento da governança climática.

A atuação do TCE/AC na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, iniciada em março de 2023 e apresentada na seção 4, exemplifica essa nova forma de operação. Diante do evento extremo de alagação que atingiu milhares de pessoas, o Tribunal articulou uma resposta técnica e interinstitucional baseada em uma abordagem sistêmica para o enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. A mobilização imediata de equipes multidisciplinares, a coordenação entre diferentes esferas de governo e a cooperação com universidades e centros de pesquisa evidenciam o esforço de integração entre conhecimento científico e gestão pública.

Como primeiro resultado concreto, foi elaborada a Carta-Consulta: Plano de Ação Integrada para Resiliência Ambiental, Enfrentamento a Riscos e Proteção Social, documento que consolidou diagnósticos técnicos e definiu diretrizes de curto, médio e longo prazo. Esse instrumento passou a orientar a atuação dos poderes públicos estadual e municipal, além de subsidiar estudos técnicos e científicos voltados à formulação de políticas de mitigação, adaptação e recuperação ambiental da bacia.

A partir dessa iniciativa, o TCE/AC fomentou o estabelecimento de um arranjo de governança interinstitucional e colaborativa com representantes de órgãos federais, estaduais e municipais, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, universidades, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil. Esse modelo de interação favorece uma governança multinível, alinhada às recomendações da Intosai, da Atricon e do IRB, que enfatizam a integração entre controle externo, ciência e gestão pública como condição para a boa governança.

Para aprofundar a produção de conhecimentos e subsidiar a tomada de decisão, o Tribunal instituiu, em 2024, o Grupo de Trabalho Adjunto dos Cuidados do Igarapé São Francisco, coordenado pela alta gestão e estruturado em eixos temáticos: meio ambiente, infraestrutura,

socioeconomia e governança, promovendo a integração de dados físicos, ecológicos e sociais.

Estudos e análises integradas sobre o uso e ocupação do solo, desmatamento, vulnerabilidade das populações, capacidade de retenção hídrica e capacidade de resposta institucional estão em andamento e subsidiarão a elaboração de diretrizes, por parte do TCE/AC, para a formulação e execução de políticas públicas estruturantes e de longo prazo, baseadas em evidências, fortalecendo o elo entre diagnóstico científico e decisão governamental.

A análise dos resultados alcançados até o momento revela que o modelo de governança adotado pelo TCE/AC se organiza em três dimensões complementares: epistêmica, ao ancorar decisões em evidências científicas; operacional, ao articular ações entre diferentes setores e níveis de governo; e normativo-estratégica, ao alinhar-se à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e à Agenda 2030 da ONU.

Essas dimensões representam uma forma de atuação que vai além do modelo tradicional de fiscalização, incorporando práticas voltadas à prevenção de problemas e à proposição de melhorias. O objetivo é aumentar a eficiência e eficácia da administração pública, reduzir riscos e fortalecer a capacidade de adaptação social e ambiental.

Além disso, os fóruns interinstitucionais e intersetoriais criados no âmbito da iniciativa ampliam a participação social e fortalecem a transparência. A presença de representantes da sociedade civil, associações comunitárias e pesquisadores garante legitimidade às decisões e que as medidas propostas reflitam as necessidades reais do território, reforçando o caráter democrático e colaborativo do processo de controle.

Em síntese, a atuação do TCE/AC evidencia a consolidação de um modelo de governança climática aplicada à realidade, em que o controle externo contribui para a inovação institucional e para o direcionamento de políticas públicas voltadas à sustentabilidade. Ao integrar conhecimento científico, coordenação entre instituições e participação social, o Tribunal promove maior eficiência na administração pública, favorece a justiça socioambiental e protege os direitos coletivos, com foco nas populações mais vulneráveis. Essa forma de atuação fortalece a governança em diferentes níveis e estabelece bases consistentes para políticas estruturantes e de longo prazo voltadas à resiliência ambiental e social do Estado do Acre.

7 Considerações finais

O presente artigo avaliou as ações do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) na área da governança climática, com foco na indução de políticas públicas voltadas à recuperação e conservação ambiental da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco. A análise confirma que o TCE/AC vem adotando uma nova forma de atuação, na qual o controle externo vai além da função tradicional de fiscalização para atuar como agente de sustentabilidade, inovação e geração de valor público.

A atuação do Tribunal na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco demonstra um trabalho que une precisão técnica, cooperação entre instituições e responsabilidade social. Essa atuação resultou na criação de grupos técnicos interdisciplinares e fóruns de governança colaborativa, que permitiram a elaboração de diagnósticos integrados e o desenvolvimento de medidas práticas para reduzir e adaptar os impactos das mudanças climáticas. Essa abordagem reforça a governança climática baseada em dados e evidências, ao integrar conhecimento científico, gestão pública e participação social.

O levantamento e análise das informações sobre o uso e a ocupação do solo, o ordenamento territorial e as ações governamentais já realizadas possibilitaram decisões mais objetivas e fundamentadas em critérios técnicos e científicos. A metodologia aplicada, construída a partir de parcerias entre órgãos públicos e instituições de ensino e pesquisa, apresenta alto potencial de replicabilidade, configurando um modelo de governança prática e orientada para resultados, podendo ser utilizada na gestão territorial em outras bacias hidrográficas. Ao integrar os eixos de meio ambiente, infraestrutura, socioeconomia e de governança, o TCE/AC fortalece as instituições, reduz riscos e amplia a transparência e a participação da sociedade nas decisões.

As ações implementadas reafirmam o compromisso do TCE/AC com a Agenda 2030 e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – especialmente os ODS 1, 6, 9, 11, 13, 15, 16 e 17, além da contribuição transversal ao ODS 5 (Igualdade de Gênero). Essa adesão evidencia o alinhamento da instituição com uma visão inclusiva da liderança feminina na construção de uma governança pública sustentável.

Constata-se, portanto, que a hipótese central do estudo foi confirmada: o TCE/AC tem contribuído efetivamente para a formulação e execução de políticas públicas voltadas à recuperação ambiental da

bacia do Igarapé São Francisco, fortalecendo a governança climática e contribuindo com o desenvolvimento sustentável no Estado do Acre.

Os resultados alcançados demonstram que a integração entre conhecimento técnico-científico, articulação interinstitucional e participação social é o caminho mais eficaz para a consolidação de políticas públicas sustentáveis, equitativas e resilientes. Destaca-se que a análise apresentada no presente artigo corresponde às atividades realizadas no período de 2023 a setembro de 2025, uma vez que se encontra em andamento a execução dos levantamentos e estudos técnicos em parceria com a Universidade Federal do Acre nas áreas de meio ambiente, infraestrutura e socioeconomia, entre eles, os estudos geotécnicos e hidrológicos, os modelos de recomposição florestal e o zoneamento de risco, bem como se encontram em desenvolvimento os instrumentos para formalização dos fóruns de discussão interinstitucionais multinível como elemento essencial para a estratégia de governança.

A partir destes elementos, o TCE/AC desenvolverá as diretrizes para formulação e execução de políticas públicas para a promoção da resiliência ambiental, o enfrentamento a riscos e a proteção social de comunidades residentes na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco, em uma abordagem estratégica de gestão territorial de bacias hidrográficas, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, objetivando contribuir para o desenvolvimento de forma sustentável, inclusiva e cidadã.

Diante do exposto, recomenda-se o fortalecimento das parcerias interinstitucionais, a continuidade e o incentivo à pesquisa e desenvolvimento aplicados, consolidando o vínculo com instituições de ensino e pesquisa e as Cortes de Contas.

A continuidade e o monitoramento desses processos permitirão ampliar parcerias estratégicas e aprimorar instrumentos de gestão e indução de políticas públicas, podendo ainda, de forma exemplificativa, inspirar outras instituições públicas que buscam integrar a dimensão climática e socioambiental em seus processos de controle e planejamento.

Considerando a complexidade, multidisciplinariedade e relevância do tema para a qualidade de vida e bem-estar da população, o caso apresentado reafirma o potencial dos Tribunais de Contas como atores centrais na promoção da sustentabilidade e da justiça socioambiental na Amazônia e no Brasil.

Referências

- ABBASS, Kashif; QASIM, Muhammad Z.; SONG, Huaming *et al.* A review of the global climate change impacts, adaptation, and sustainable mitigation measures. *Environ Sci Pollut Res*, n. 29, p. 42539-42559, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11356-022-19718-6>. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35378646/>. Acesso em: 10 out. 2025.
- ACRE. Tribunal de Contas do Estado (Coord. Geral); Secretaria de Estado de Habitação e Urbanismo (Coord. Técnica). *Carta-consulta*: Plano de ação integrada para resiliência ambiental, enfrentamento a riscos e proteção social de comunidades residentes na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco no Estado do Acre. Rio Branco, AC: Tribunal de Contas do Estado do Acre, 2023.
- ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Estratégico de 2023-2026*. Instrução Normativa nº 27, de 23 de novembro de 2023. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/>. Acesso em: 20 set. 2025.
- ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Portaria Normativa nº 31, de 19 de julho de 2024. *Diário Eletrônico de Contas*, n. 2332, 22 jul. 2024. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=22-07-2024>. Acesso em: 11 out. 2025.
- ACRE. Tribunal de Contas do Estado. Portaria Normativa nº 60, de 11 de abril de 2025. *Diário Eletrônico de Contas*, n. 2512, 22 abr. 2025. Disponível em: <http://sistemas.tceac.tc.br/elegis/visualiza.xhtml?id=231096>. Acesso em: 11 out. 2025.
- ACRE. Tribunal de Contas do Estado; UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE. *Relatório de mapeamento de uso e cobertura do solo da bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco*. Rio Branco, AC: TCE/AC, 2025.
- ADGER, William N. Building resilience to promote sustainability. *IHDP Update*, n. 2, p. 1-3, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259482152_Enhancing_the_resilience_of_coral_reef_resources_Could_genetic_marking_contribute_to_increasing_the_resilience_of_coral_reef_resources. Acesso em: 2 out. 2025.
- ALBERT, James S. *et al.* Human impacts outpace natural processes in the Amazon. *Science*, v. 379, eabo5003, 2023. DOI: 10.1126/science.abo5003. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abo5003>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC nº 04/2024*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2025.
- BRASIL. *Lei nº 12.187/2009*. Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 19 set. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Governança climática*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/governanca>. Acesso em: 19 set. 2025.

CUNDA, Daniela Z. G. da. *Controle de sustentabilidade pelos tribunais de contas*. 321 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6613/2/TES_DANIELA_ZAGO_GONCALVES_DA_CUNDA_PARCIAL.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

HOLLING, Crawford S. Engineering resilience versus ecological resilience. In: SCHULZE, P. C. (Ed.). *Engineering Within Ecological Constraints*. Washington, DC: National Academy Press. 1996. p. 31-44. Disponível em: <https://nap.nationalacademies.org/read/4919/chapter/4>. Acesso em: 2 out. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON E AMPCON N° 01/2024*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/2024-01-Nota-Recomendatoria-Conjunta.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

INTOSAI. INTOSAI-P 12. *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions making a difference to the lives of citizens*. 2019. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

IPCC. Summary for Policymakers. In: LEE, H. ROMERO, J. (Ed.). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023. p. 1-34 DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.00. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

LEHNEN, Cristiane V.; PEREIRA, Ryan B.; SOUZA, Taciana L. de. Avaliação de políticas públicas: o papel dos tribunais de contas no controle da educação sob a ótica da auditoria operacional. *Instituto Rui Barbosa*, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/avaliacao-de-politicas-publicas-o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-controle-da-educacao-sob-a-otica-da-auditoria-operacional/>. Acesso em: 16 set. 2025.

LIMA, Edilberto C. P. (Coord.). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588 p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5).

MANSANO, Alan P.; SERRANO, Rodrigo O. P. Mapeamento da área de inundação da bacia do Igarapé São Francisco – AC em março de 2023 no contexto Agenda 2030. *Revista de Tecnologia & Gestão Sustentável*, Tupã, SP, v. 2, n. 6, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375499075_Mapeamento_da_area_de_inundacao_da_bacia_do_Igarape_Sao_Francisco_-_AC_em_marco_de_2023_no_contexto_Agenda_2030. Acesso em: 2 out. 2025.

MARENGO, José A. *et al.* Mudanças no clima e no uso da terra na Região Amazônica: variabilidade e tendências atuais e futuras. *Frontiers*, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3389/feart.2018.00228>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/earth-science/articles/10.3389/feart.2018.00228/full>. Acesso em: 26 ago. 2025.

MENDONÇA, Ruy M. A. *et al.* ADPF 708 e a repercussão do dever estatal de enfrentamento climático nos tribunais de contas. *Controle em Foco: Revista MPC-MG*, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 51-56, 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/161/114>. Acesso em: 19 set. 2025.

MINAYO, Maria C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2014.

NIEUWAAL, Kim; DRIESSEN, Peter P. J.; SPIT, Tejo J. M.; TERMEER, Catrien. Governance of Adaption: A State of the Art of Governance Literature on adaptation to climate change: towards a research agenda. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2009. DOI: 10.1088/1755-1307/6/6/362019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46713727_Governance_of_Adaption_A_State_of_the_Art_of_Governance_Literature_on_adaptation_to_climate_change_Towards_a_research_agenda. Acesso em: 10 out. 2025.

NOBRE, Carlos. As metrópoles brasileiras no contexto das mudanças climáticas: entrevista com Carlos Nobre. In: COSTA, M. A. (Org.). *50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a política nacional de desenvolvimento urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital*. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), de 25 de setembro de 2015*. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.

RIO BRANCO. *Decreto nº 411 de 24 de março de 2023: Declara situação anormal, caracterizada como situação de emergência nas áreas do município de Rio Branco pela ocorrência de enxurradas*. Prefeitura Municipal de Rio Branco. 2023. Disponível em: <http://portalcg.m.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/2015/06/DECRETO-N%C2%BA-411-2023-Declara-SITUA%C3%87%C3%83O-DE-EMERG%C3%8ANCIA-ENXURRADA-2023-2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

ROCHA, Vinícius M. Avaliação dos impactos das mudanças climáticas na reciclagem de precipitação da Amazônia: um estudo de modelagem numérica. *Revista Brasileira de Climatologia*, Curitiba, ano 12, v. 19, jul./dez. 2016. ISSN: 1980-055x (Impressa) 2237-8642 (Eletrônica). Disponível em: <https://www.mendeley.com/reference-manager/reader/8a72092e-0f88-385e-a571-2e1eaff3bda2/70f8e140-e78e-2ed5-73fa-1ec52d29a773>. Acesso em: 25 ago. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BERSCH, Dirlei. Resiliência ambiental, enfrentamento a riscos e proteção social de comunidades residentes na bacia hidrográfica do Igarapé São Francisco no Estado do Acre: a ação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na área de governança climática. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030 – Tribunal de Contas do Estado do Acre*. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 437-464. ISBN 978-85-450-1074-6.

O PAPEL DO TCE/AC NA HABILITAÇÃO AO VAAR: ACOMPANHAMENTO E APOIO ÀS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO ACRE

MARIA LAELIA LIMA DA SILVA

1 Introdução

Assegurar que todas as crianças e jovens tenham acesso à educação básica com qualidade e equidade constitui um dos maiores desafios enfrentados pelos gestores públicos das redes de ensino, em nível nacional.

No estado do Acre, essa realidade assume proporções ainda mais significativas, em razão de fatores como as desigualdades regionais, e do expressivo número de alunos oriundo da zona rural, em áreas de difícil acesso, e comunidades ribeirinhas, o que exige dos gestores uma capacidade estratégica para captação e gerenciamento dos recursos públicos.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas têm um papel fundamental em auxiliar os gestores a adotar estratégias e gerir os recursos públicos, atuando não apenas como fiscalizadores do cumprimento dos limites mínimos constitucionais, mas também como agentes indutores do aprimoramento das políticas educacionais.

A regulamentação do novo Fundeb ampliou essa responsabilidade, ao vincular parte da complementação da União – por meio do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) – ao cumprimento de condicionalidades de gestão, bem como à melhoria dos indicadores de atendimento e aprendizagem, com foco na redução das desigualdades educacionais.

Ressalte-se que os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, referente ao exercício de 2025,¹ revelam que no estado do Acre, dentre os 22 municí-

¹ BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Lista final de estados e municípios habilitados ao VAAR 2025*. Brasília: MEC/FNDE, 2025. Disponível

pios, apenas seis conseguiram cumprir as condicionalidades exigidas e melhorar os indicadores avaliados, constatando-se assim, a necessidade de apoio técnico aos gestores municipais.

Diante desse cenário, o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), por meio da sua Coordenadoria Especializada de Controle Externo, voltada para as Políticas Públicas da Educação e Gênero, em observância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS nº 4, Educação de Qualidade, tem adotado uma postura colaborativa junto às redes estadual e municipais de ensino, por meio de ações de orientação, capacitação, e emissão de atos normativos, com vistas à superação dos entraves que dificultam a habilitação ao VAAR.

Assim, este artigo tem como objetivo apresentar o papel institucional do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) no apoio às redes municipais de ensino do Estado do Acre no processo de habilitação ao VAAR, com especial destaque para a condicionalidade III. Serão abordadas suas competências constitucionais, sua inserção nas políticas públicas educacionais e as ações concretas realizadas no exercício de 2025. Também serão exploradas as principais estratégias adotadas, os atos normativos expedidos, as capacitações promovidas e os desafios enfrentados pelos gestores educacionais acreanos.

A metodologia de pesquisa que embasará o presente estudo será a qualitativa, baseada em análise documental e no estudo de caso institucional, considerando atos normativos expedidos, entrevista com gestores e dirigentes da Undime e informações oficiais do INEP.

Embora os impactos dessas ações sobre os indicadores de atendimento, aprendizagem e equidade ainda dependam de avaliações futuras, o problema investigativo reside em que medida a atuação proativa dos Tribunais de Contas podem fortalecer a governança educacional e criar condições mais favoráveis à melhoria da qualidade da educação básica no Acre?

A hipótese ao final do estudo considera que os Tribunais de Contas têm papel preponderante no fortalecimento da gestão pública de educação e na melhoria dos indicadores educacionais na educação básica do Estado.

O artigo científico abordará três seções. A primeira seção discorre sobre o papel dos Tribunais de Contas no Brasil, onde será exposto um breve histórico da sua origem, funções e competências constitucionais,

bem como será contextualizada as novas funções dessas instituições nas aplicações das políticas públicas educacionais e por fim, será apresentada as iniciativas do Tribunal de Contas do Estado do Acre, na área educacional. Por sua vez, a segunda seção irá abordar a contexto do Fundeb e do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), onde será exposta sua natureza e composição dos recursos. Serão destacadas as condicionalidades de habilitação estabelecidas pelo FNDE e, ao final, apresentados os municípios do Estado do Acre que receberam o VAAR em 2025. Por fim, a terceira seção fará uma apresentação das estratégias institucional do Tribunal de Contas do Acre (TCE/AC) no apoio às redes de ensino – 2025, destacando a publicação de atos recomendatórios, palestras aos gestores, membros dos conselhos do Fundeb, e ainda, será feita uma abordagem quanto aos desafios enfrentados pelos gestores, os resultados esperados e as perspectivas futuras.

2 O papel dos Tribunais de Contas do Brasil

A presente seção tem como objetivo apresentar o papel dos Tribunais de Contas do Brasil no âmbito do controle externo, o qual será feito um breve histórico sobre a sua origem, bem como as funções e competências previstas na Constituição. Além disso, será abordado as novas funções dessas instituições nas aplicações das políticas públicas educacionais ao longo dessa trajetória, apresentando, por fim, as iniciativas do Tribunal de Contas do Estado do Acre, na área educacional.

2.1 Origem, funções e competências constitucionais

A criação dos Tribunais de Contas do Brasil, por volta do final do século XIX, está ligada ao momento em que o País vivia um movimento de modernização das suas práticas de controle de gestão pública, e foram inspirados nos modelos francês (organização institucional) e italiano (controle prévio).

Formalmente, se deu em 7 de novembro de 1890, com a Criação do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Decreto nº 966-A, assinado pelo Ministro da Fazenda Rui Barbosa, cujas funções previstas eram de: Examinar e julgar as contas dos administradores de dinheiros públicos; fiscalizar a legalidade das despesas e verificar a execução orçamentária.

Constitucionalmente, os Tribunais de Contas ganharam status constitucional em 1891 e vem, desde então, sofrendo alterações em suas

competências nas diversas Constituições, até alcançar a configuração atual na Carta de 1988.

Importante destacar que, embora muito se discuta sobre as competências e funções dos Tribunais de Contas, estas estão explícitas nos artigos 70 a 75 da Constituição de 1988. Possuem autonomia administrativa, financeira e operacional, exercendo o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, bem como o julgamento de contas; a apreciação da legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; a fiscalização de repasses, convênios e transferências; e a aplicação de sanções, com a fixação de prazos para a correção de irregularidades.

As competências do Tribunal de Contas do Estado do Acre estão definidas na Constituição Estadual e no Regimento Interno, cujas competências federais foram reproduzidas, conforme podemos verificar a seguir:

A Constituição do Estado do Acre de 1989² preceitua em:

Art. 60. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta [...] será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e interno de cada um dos Poderes.

Parágrafo único. Prestará contas ao Tribunal de Contas do Estado qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos [...].

Art. 61. O controle externo será exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: apreciar as contas do Governador [...]; fiscalizar e julgar as contas dos administradores [...]; apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias [...]; realizar auditorias [...]; fiscalizar a aplicação de recursos repassados [...]; aplicar sanções [...]; sustar atos irregulares e emitir parecer prévio sobre as contas dos Municípios.

A resolução nº 30, de 28 de novembro de 1996,³ define:

² ACRE. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Acre*. Rio Branco, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/const_est/constacre.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

³ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Regimento Interno*, aprovado pela Resolução nº 30, de 28 de novembro de 1996. Rio Branco: TCE-AC, 1996. Disponível em: <https://portalcgmr.io Branco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-30-TCE-REGIMENTO-INTERNO-DO-TCE.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

Art. 1º. O Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, auxiliar da Assembleia Legislativa, [...] tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, bem como a aplicação de recursos provenientes da União e de outras fontes [...]. Art. 2º. Compete ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador [...]; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos [...]; III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias [...]; IV – realizar inspeções e auditorias [...]; V – fiscalizar a aplicação de recursos repassados pelo Estado aos Municípios; VI – aplicar sanções previstas em lei; [...] IX – emitir parecer prévio sobre as contas dos Municípios.

Ressalte-se que, desde a Constituição Federal de 1988, há a previsão de que os Tribunais de Contas atuem não somente na fiscalização da legalidade, mas também no controle dos gastos públicos quanto à sua eficiência, eficácia e economicidade, ponto este que será mais bem explanado no próximo tópico.

2.2 Novas funções dos Tribunais de Contas e sua aplicação na melhoria das políticas públicas educacionais.

As mudanças ocorridas na administração pública brasileira, diante da crise fiscal, bem como a edição de novos normativos, como a Lei do Fundeb, Nova Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal, e a Lei de Acesso à Informação, entre outros, passaram a exigir dos Tribunais de Contas um novo papel, que vai além da verificação da legalidade dos atos de gestão. Nesse contexto, torna-se necessário que o controle externo incorpore outras funções e metodologias voltadas à análise de desempenho, à eficiência do gasto e à efetividade das políticas públicas.

Assim, além das funções tradicionalmente reconhecidas pela doutrina (Di Pietro, 2025),⁴ quais sejam: fiscalizadora, consultiva, informadora, julgadora, sancionadora, corretiva e de ouvidoria, impõe-se

⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 989. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 20 ago. 2025

admitir o reconhecimento de novas funções, defendidas por Motta e Godinho (2022),⁵ a seguir:

A função *articuladora*, segundo os autores têm como propósito coordenar instâncias interinstitucionais de diálogo e ação conjunta dos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de desenvolver a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da gestão pública. Essa atuação busca não apenas promover maior eficiência administrativa, mas também assegurar coerência, confiabilidade e segurança jurídica, por meio de debates institucionais qualificados e transparentes, que resultam na construção de agendas comuns, consensos e harmonização de entendimentos.

Por sua vez, a função *indutora*, é observada quando o Tribunal de Contas promove incentivos à criação de evidências que auxiliem na melhoria do processo de escolhas públicas, no incremento da eficiência nas políticas públicas, e no estímulo ao aprimoramento e à disseminação das boas práticas relacionadas à transparência, da governança, planejamento e gestão de riscos.

A função *colaborativa* dos Tribunais de Contas apresenta caráter diagnóstico, com a finalidade de fornecer dados e informações que auxiliem a administração pública e o controle social, com linguagem clara em observância ao disposto na Lei n. 14.129/2021, conforme se detecta em seu art. 3º, especialmente nos incisos V a VII.

Por fim, os autores ressaltam a função *educadora*, distinta da função pedagógica de índole processual, que corresponde à atuação dos Tribunais de Contas por meio de suas escolas de contas, com o objetivo de disseminar o conhecimento, capacitar servidores e profissionalizar a gestão pública. Essa atribuição, que não constituía obrigação legal, foi positivada pela Lei nº 14.133/2021, em seu art. 173.⁶

Importante destacar que as mudanças percorridas pelos Tribunais de Contas não são isoladas, mas refletem um movimento global de modernização e alinhamento institucional. Essas transformações encontram fundamento nos princípios e objetivos da Agenda 2030

⁵ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. *Revista Consultor Jurídico*, 4 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas>. Acesso em: 20 ago. 2025.

⁶ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, 1 abr. 2021. Art. 173. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015),⁷ a qual estabelece metas universais voltadas à erradicação da pobreza, à promoção da igualdade, à proteção ambiental, à garantia de qualidade na educação e ao fortalecimento da governança pública.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas têm avançado no exercício de suas diversas funções, com a finalidade de melhorar a qualidade das políticas públicas na saúde, no meio ambiente e em outras áreas. Destacam-se, nesta seção, os progressos alcançados no acompanhamento da melhoria das políticas públicas educacionais, cujas boas práticas, implementadas por alguns Tribunais de Contas pioneiros, serão oportunamente apresentadas.

Antes de expor tais práticas, contudo, é necessário destacar que os Tribunais de Contas brasileiros adotam em suas auditorias e fiscalizações as Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP), as quais têm por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização a um padrão metodológico internacionalmente aceito.

Entre essas normas, a avaliação de políticas públicas está disciplinada no Grupo 3 – NBASP 9020. Sua definição, constante da seção 2.1, descreve-a 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]. Assim, sempre que um trabalho de fiscalização – seja acompanhamento concomitante ou avaliação a posteriori – tiver um objetivo que se enquadre nessa definição, deve-se observar obrigatoriamente os princípios da NBASP 100 e da NBASP 300, além de considerar, adicionalmente, as orientações da NBASP 9020”.⁸

Importante destacar, ainda, as diretrizes estabelecidas pela Resolução 03/2015,⁹ da Atricon, que devem ser observadas pelos

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 23 set. 2025.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União; Instituto Rui Barbosa. *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP): Grupo 3 – NBASP 9020: Diretrizes de Auditoria Operacional – Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: IRB/TCU, 2017. Incorporada à estrutura das NBASP a partir de 2020. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. *Resolução n. 03/2015*. Dispõe sobre diretrizes para o aperfeiçoamento das atividades finalísticas dos Tribunais de Contas. Aprovada em 3 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://>

Tribunais de Contas brasileiros, no que se refere ao controle da política pública educação, definidas a seguir:

1. Os Tribunais de Contas do Brasil, no cumprimento de suas competências constitucionais, deverão estabelecer em seu planejamento estratégico que é atividade prioritária o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à educação, orientada à observância dos princípios inscritos no art. 206 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 e ao cumprimento tempestivo das metas e estratégias fixadas no Plano Nacional de Educação – PNE, de que trata a Lei nº 13.005/2014.
2. O controle externo da educação abrangerá não apenas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, mas também avaliará, quantitativa e qualitativamente, a evolução de cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE, em seus aspectos de governança, tempestividade e operacionais, de modo a assegurar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da aplicação dos recursos públicos destinados à educação.
3. Os Tribunais de Contas desenvolverão, de forma continuada, competência técnica para analisar a governança das políticas públicas de educação, a qualidade do planejamento e os aspectos operacionais da gestão da rede de ensino, bem como incentivarão o uso de tecnologia de informação para o acompanhamento de gastos e resultados referidos às metas e estratégias do PNE.

Nesse cenário de modernização institucional, os Tribunais de Contas no Brasil têm buscado ir além da verificação formal de legalidade e concentrado esforços no controle de resultados da gestão educacional. Esse movimento se traduz em projetos e programas voltados a tornar as políticas públicas de educação mais efetivas e capazes de gerar impacto real na aprendizagem. Algumas dessas iniciativas foram recentemente debatidas no Grupo de Estudos da Rede Integrar – Ação 12, encontro que contou com a participação do TCE/AC, e serão apresentadas a seguir como exemplos de boas práticas que reforçam o papel do controle externo na melhoria da educação.

Quadro 1 – Ações dos Tribunais de Contas
do Brasil – Auditorias e Projetos

TRIBUNAL DE CONTAS	DATA	PRÁTICA APRESENTADA	OBJETIVO
Tribunal de Contas do Ceará – TCE CE	06/ 08/2025	Auditoria Operacional: Implementação local da Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três anos (Atenção Precoce).	Avaliar a capacidade técnica e financeira dos municípios do estado do Ceará, bem como as ações de apoio da Seduc-CE, para a implementação local da Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos (Atenção Precoce). Lei nº 14.880 2024.
Tribunal de Contas Municipal da Bahia – TCM/ BH	19/08/2025	Projeto Áfibra: Fiscalização da Educação para as Relações Etnico – Raciais	Avaliar a implementação das Lei nº 10.639/03 e Lei nº 11.645/08, que alteram a LDB, inserindo o art. 26 – A, que torna obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nas escolas de educação básica, promovendo a diversidade, inclusão e combate ao racismo na educação e na sociedade.
Tribunal de Contas da União – TCU	11/09/2025	Auditoria Operacional sobre disponibilização de vagas em creche.	Avaliar a efetividade da utilização das obras do Pro infância, verificar como é a gestão da oferta de vagas pelos municípios e possibilidade de aprimorá-la, bem como avaliar a atuação da União na consolidação nacional e utilização desses dados para aprimoramento da gestão da política pública.
Tribunal de Contas do Distrito Federal – TC/DF	09/09/2025	Auditoria Operacional	Avaliar a gestão de acesso às creches públicas e os controles empreendidos pela SEE/DF sobre serviços prestados pelas instituições educacionais parceiras.
Tribunal de Contas de Rondônia TCE/RO	09/09/2025	Central de Vagas – Projeto 1 – Creche para quem mais precisa – Projeto 2 – Mapeamento territorial da demanda e oferta	Analisar se há políticas para garantir o atendimento das demandas manifesta e da demanda potencial (não manifesta) por vagas em creche e promover ativamente a inclusão de crianças em situações de vulnerabilidade.

Fonte: Criação própria, Instituto Rui Barbosa, 2025.

Os dados sintetizados no quadro evidenciam que os Tribunais de Contas têm ampliado seu campo de atuação, incorporando metodologias de auditoria operacional e avaliações de desempenho voltadas à mensuração da efetividade das ações governamentais. Tais práticas revelam uma transição do controle meramente formal para uma abordagem orientada a resultados, com foco na aprendizagem dos estudantes e na redução das desigualdades educacionais. Além disso, essas iniciativas buscam oferecer subsídios técnicos que auxiliem os gestores públicos na tomada de decisão e no aprimoramento contínuo da gestão educacional.

2.3 A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre na área educacional

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), tem-se observado, nos últimos anos, um avanço considerável na forma como a instituição vem se ajustando às novas atribuições que passaram a ser demandadas dos Tribunais de Contas. Ressalte-se que este movimento de atualização acompanha a missão, a visão e os valores estabelecidos no Planejamento Estratégico 2023-2026, que orienta a atuação da Corte em pontos centrais, como o fortalecimento do controle externo, o incentivo à transparência e ao controle social, o aperfeiçoamento da gestão pública e a busca pela efetividade das políticas públicas.

Como parte desse processo de modernização institucional, destaca-se a criação recente da Coordenadoria Especializada de Controle Externo de Políticas Públicas na área de Educação e Gênero, voltada as fiscalizações relacionadas à educação básica e à promoção da equidade de gênero, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 4 e ODS 5).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) tem intensificado suas ações fiscalizatórias na área educacional, com ênfase na participação em auditorias coordenadas de âmbito nacional, no acompanhamento da qualidade da infraestrutura escolar, na análise da execução de programas e políticas públicas, bem como na edição de atos recomendatórios, entre os quais se destacam os a seguir apresentados.

Quadro 2 – Ações do Tribunal de Contas do Estado do Acre – Auditorias e Atos Recomendatórios.

NOME DA AÇÃO	OBJETO	EVIDÊNCIAS
Auditoria Operacional	Auditoria Operacional para avaliar a implementação de ações para a primeira infância, com vista ao alcance de metas previstas no Plano Municipal de Primeira Infância.	15.229/2025
Auditoria Operacional	Auditoria Operacional Coordenada em Políticas Públicas de Acesso ao Ensino Médio.	14.354/2023
Inspeção	Fiscalização Ordenada Nacional com o objetivo de realizar o levantamento <i>in loco</i> quanto as condições da oferta a infraestrutura escolar na Prefeitura Municipal de Rio Branco.	15.06/2025
Inspeção	Fiscalização Ordenada Nacional com o objetivo de realizar o levantamento <i>in loco</i> quanto as condições da oferta a infraestrutura escolar, na Secretaria Estadual de Educação.	14.474/2024
Ato nº 12, 05 de Maio de 2025	Estabelece recomendações ao Governador do 3 Estado e Gestores Municipais quanto ao Cumprimento das Condições para Recebimento do Valor Aluno Resultado – VAAR – FUNDEB	Publicado em 18/06/2025. DEC- Nº 2551

Fonte: Criação própria, Tribunal de Contas do Estado do Acre, 2023-2025.

O quadro evidencia o conjunto de iniciativas desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) voltadas ao fortalecimento do controle externo na área educacional. As auditorias realizadas têm contribuído para diagnosticar fragilidades estruturais, aprimorar a gestão das políticas públicas e orientar os gestores quanto às medidas corretivas necessárias. Já o Ato Recomendatório constitui instrumento de indução de boas práticas e de promoção do diálogo interinstitucional, reafirmando o papel pedagógico e colaborativo da Corte de Contas na busca por uma educação pública de qualidade, equitativa e socialmente referenciada, em observância aos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

3 Contextualização do FUNDEB e do valor aluno ano resultado (VAAR).

Esta seção tem como objetivo apresentar, de forma breve, o contexto histórico do Fundeb, sua natureza e composição dos recursos, com ênfase no Valor Aluno Ano Resultado (VAAR). Serão destacadas as condicionalidades de habilitação estabelecidas pelo FNDE e, ao final, apresentados os municípios do Estado do Acre que receberam o VAAR em 2025.

3.1 Breve histórico do Fundeb, natureza e composição dos recursos.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na política de financiamento da educação pública brasileira. Pela primeira vez, passou a ser regulamentado de forma clara a vinculação constitucional mínima de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino: 18% da receita resultante de impostos da União e 25% da receita dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, 1988).¹⁰ Tal medida buscou enfrentar o histórico subfinanciamento da área, garantindo maior estabilidade e previsibilidade na aplicação dos recursos.

A partir de 1º de janeiro de 1998 e até 31 de dezembro de 2006, vigorou o FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

Segundo o Manual de Orientação, constante no Portal do MEC, a maior inovação do Fundef consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no País, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino, bem como estabeleceu novos critérios de distribuição da partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (Brasil, 2003).¹¹

Posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 53/2006, foi instituído o Fundeb, que ficou em vigor de 2007 a 2020.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹¹ BRASIL, Ministério da Educação. *Manual de orientação: FUNDEF*. 4. ed. Brasília, DF: MEC, 2003. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

Ressalte-se que com o FUNDEB, a subvinculação das receitas de impostos e transferências foi ampliada para 20%, abrangendo toda a educação básica. A distribuição dos recursos passou a ser realizada conforme o número de matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior, considerando a atuação prioritária de cada ente: municípios recebem pelos alunos da educação infantil e ensino fundamental, enquanto os estados recebem pelos do ensino fundamental e médio.

Por fim, após amplas discussões no Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o Fundeb permanente, criando o Novo Fundeb, através da Lei nº 14.113/2020, e, entre outros avanços, elevou progressivamente a participação da União no financiamento da educação básica e aprimorou os critérios de complementação e redistribuição de recursos, fortalecendo a equidade no financiamento.

Quanta a sua natureza, segundo a cartilha de orientação do FNDE, o Fundeb possui natureza especial, sendo composto por 27 fundos estaduais e distrital, com complementação da União:

O Fundeb é um fundo especial, formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal), compostos basicamente por contribuições dos Estados e dos Municípios. A União complementa os recursos quando não alcançam um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima. Atua como um mecanismo de redistribuição, levando em consideração o tamanho das redes de ensino e, dessa forma, buscando equalizar as oportunidades educacionais do país. Em 2020, por exemplo, o Fundeb redistribuiu 17 bilhões de reais aos Estados, Municípios e Distrito Federal.¹²

Importante destacar que no Brasil, o financiamento da educação provém de recursos tanto da União quanto dos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios.

Conforme, já mencionado a Constituição Federal (CF) determina que, no mínimo, 18% da receita de impostos arrecadados pela União e, no mínimo, 25% da receita de impostos arrecadados pelos Estados, DF e Municípios sejam destinados à educação pública. Desse montante, 20% de alguns impostos listados pela Constituição Federal compõem a receita do Fundeb. Caso esse percentual não seja suficiente para assegurar

¹² BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundeb: cartilha de orientação*. Brasília, DF: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2025.

uma educação básica de qualidade, medida por indicadores nacionais, a União realiza a complementação necessária, de modo a garantir os padrões mínimos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

As principais alterações entre os financiamentos da política pública educacional brasileira podem ser observadas no quadro comparativo a seguir:

Quadro 3 – Comparativos dos Financiamentos da Educação
(continua)

VIGÊNCIA DO FUNDO	FUNDEF	FUNDEB	NOVO FUNDEB
	1996-2006	2007-2020	2021 – PERMANENTE
LEI DE CRIAÇÃO	Lei 9.424/1996	Lei 11.494/2027	Lei 14.113/2020
ETAPAS CONTEMPLADAS	Ensino Fundamental	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica
IMPOSTOS CONSIDERADOS PARA A MANUTENÇÃO DOS FUNDOS	15% dos impostos e tributos: FPE, FPM, ICMS, IPlexp. Além de complementação da União.	20% dos impostos e tributos: FPE, FPM, ICMS, ITCMD, IPVA, IPlexp, ITRm (cota-partes dos municípios), Arrecadação de impostos que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas – partes do Estado, DF e municípios); Receita da dívida ativa tributária, multas e juros dos impostos acima relacionados.	20% dos impostos e tributos: FPE, FPM, ICMS, ITCMD, IPVA, IPlexp, ITRm (cota-partes dos municípios), Arrecadação de impostos que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas – partes do Estado, DF e municípios); Receita da dívida ativa tributária, multas e juros dos impostos acima relacionados.

(continua)

VIGÊNCIA DO FUNDO	FUNDEF	FUNDEB	NOVO FUNDEB
	1996-2006	2007-2020	2021 – PERMANENTE
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	Definido nacionalmente a partir do valor mínimo a ser investido por aluno/ano em redes que o valor per capita for inferior que o mínimo. De acordo com o percentual de estudantes do Ensino Fundamental em relação a todos estudantes da rede multiplicado pelo montante do recurso que forma o Fundo de cada Estado.	A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado, na forma da Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente. De acordo com o número de estudantes da Educação Básica, observados os fatores de ponderação.	A União complementar os recursos dos Fundos a partir dos regimentos das complementações VAAT, VAAF E VAAR. O VAAT é um dos institutos inovadores da nova Lei do Fundeb. Anteriormente, se um município não atingisse o mínimo nacional, mas seu Estado tivesse atingido, o Município não receberia a complementação da União. Agora, se após a complementação do fundo estadual/distrital (VAAF), a rede de ensino municipal (juntamente à rede estadual/distrital) ainda não atinge o mínimo, ela recebe a complementação do VAAT. A inclusão do VAAR no Fundeb estabelece condições de gestão a serem cumpridas pelas redes, que associam qualidade de ensino e desenvolvimento social, reduzindo a disparidade entre grupos socioeconômicos.

(conclusão)

VIGÊNCIA DO FUNDO	FUNDEF	FUNDEB	NOVO FUNDEB
	1996-2006	2007-2020	2021 – PERMANENTE
NORMATIVOS PARA UTILIZAÇÃO DO RECURSO	60% para a remuneração dos Profissionais do Magistério Ensino Fundamental; 40% para outras despesas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental	60% para a remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica; 40% para outras despesas de Manutenção e desenvolvimento de Ensino Fundamental.	70% para a remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica; 30% para outras despesas de Manutenção e desenvolvimento de Ensino Fundamental.
VALOR MÍNIMO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	O Fundef não definia um valor fixo, mas sim um valor mínimo nacional por aluno que a União complementava quando os fundos estaduais e municipais não atingiam esse patamar. Esse valor mínimo era atualizado e definido anualmente, sendo fixado por decreto e variava conforme a etapa (iniciais/finais) e o tipo de escola (urbana/rural)	Mínimo, 10% do valor dos recursos.	Mínimo, 23% do valor dos recursos.

Fonte: Elaboração própria, a partir de FNDE (2021) e da legislação do Fundef e Fundeb (EC 14/1996; Lei 9.424/1996; EC 53/2006; Lei 11.494/2007; EC 108/2020; Lei 14.113/2020).

3.2 As exigências das condicionalidades VAAR

Uma das mudanças ocorridas com o novo Fundeb, é a complementação do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), cujo percentual da União corresponderá, até 2026, a 2,5%. Essa parcela tem como finalidade incentivar a melhoria da gestão educacional e a evolução de aprendizagem, com foco na redução das desigualdades. Ressalte-se que, enquanto o VAAF e o VAAT buscam garantir um patamar mínimo

de financiamento e equidade na distribuição de recursos, o VAAR atua como um mecanismo de indução de resultados.

É fundamental compreender que, para ter direito à complementação do VAAR, as redes públicas de ensino devem cumprir todas as condicionalidades de melhoria da gestão, além de demonstrar evolução em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com foco na redução das desigualdades. A aferição do cumprimento dessas condicionalidades é regulamentada por portarias e resoluções do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabelecem as metodologias e os prazos para a comprovação.

Nos termos do art. 14, § 1º, da Lei 14.113/2020, as condicionalidades para habilitação dos entes federativos, estão descritas a seguir:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no *caput* deste artigo contemplarão:

I – Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II – Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III – redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV – regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V – Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.¹³

¹³ BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

As normas expedidas pelo MEC e pelo FNDE têm papel central na execução do VAAR, pois estabelecem os critérios para verificar o atendimento das condicionalidades e a mensuração dos resultados. O Simec, sistema utilizado pelo Ministério da Educação, concentra o registro e o monitoramento dessas informações, sendo essencial para assegurar a transparência e possibilitar o controle sobre a aplicação dos recursos.

Para o recebimento da complementação no exercício de 2026, foram publicadas em 30 de julho de 2025, pelo Ministério da Educação (MEC) as Resoluções nº 15, 16 e nº 17 da Secretaria de Educação Básica (SEB), aprovadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), que definem indicadores e metodologias para a distribuição dos recursos do Valor Anual por Aluno por Resultado (VAAR).¹⁴

O quadro resumo a seguir apresenta as condicionalidades, forma de mensuração e o ente responsável pela aferição:

Quadro 4 – Resumo Condicionalidades do VAAR

(continua)

CONDICIONALIDADE	DESCRIÇÃO	FORMA DE MENSURAÇÃO	RESPONSÁVEL PELA AFERIÇÃO
I	Provimento do cargo/ função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou escolha com participação da comunidade escolar, dentre candidatos aprovados previamente.	Envio de documentos comprobatórios (lei, decreto, portaria ou resolução estadual/ municipal). Ano de referência: 2025 (efeitos em 2026).	SEB/MEC
II	Participação de, no mínimo, 80% dos estudantes em exames nacionais do SAEB.	Dados do SAEB 2025 (participação mínima), válidos para distribuição da complementação em 2026.	INEP

¹⁴ BRASIL. Ministério da Educação. *Indicadores e metodologias para distribuição do VAAR são definidos pelas Resoluções nº 16 e 17/2025*. Brasília, DF: MEC, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 13 set. 2025.

(conclusão)

CONDICIONALIDADE	DESCRIÇÃO	FORMA DE MENSURAÇÃO	RESPONSÁVEL PELA AFERIÇÃO
III	Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.	Dados do INSE, cor/raça dos questionários contextuais e desempenho do SAEB 2025, aplicados ao repasse de 2026.	INEP
IV	Regime de colaboração entre Estado e Município, formalizado na legislação estadual e em execução.	Envio de documentos comprobatórios da legislação e parecer homologatório do Conselho de Educação. Ano de referência: 2025 (efeitos em 2026).	SEB/MEC
V	Referenciais curriculares alinhados à BNCC com a inclusão obrigatória da área de computação como componente curricular estruturante, aprovados pelo sistema de ensino.	Envio de documentos comprobatórios da homologação oficial. Ano de referência: 2025 (efeitos em 2026).	SEB/MEC

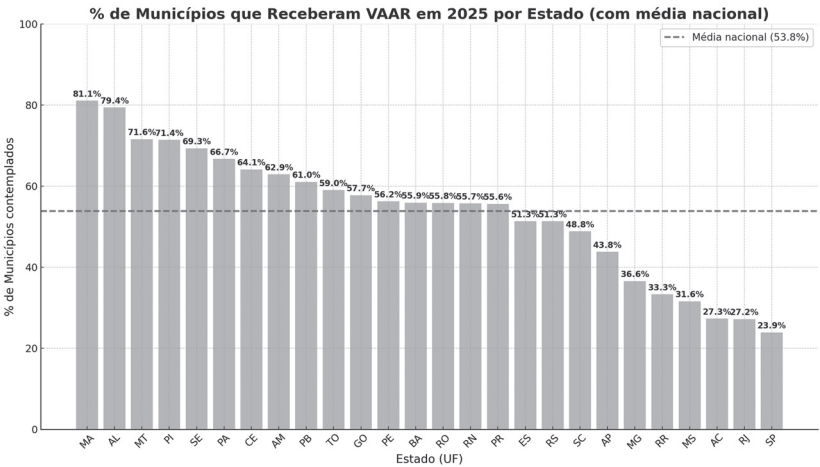
Fonte: Elaboração própria, com base nas Resoluções nº 15/2025, nº 16/2025 e nº 17/2025 da Secretaria de Educação Básica do MEC, aprovadas pela CIF.

3.3 Municípios contemplados – VAAR 2025

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Educação, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 53,8% foram contemplados a receber a complementação-VAAR, no exercício de 2025, o que representa um total de 2.996 municípios. Ressalte-se que, embora sejam necessárias análises mais aprofundadas para conclusões definitivas, o gráfico a seguir evidencia a distribuição desse percentual por estado, apresentando as seguintes conclusões: os melhores resultados concentram-se no Nordeste, com destaque para Maranhão (81,1%), Alagoas (79,4%) e Piauí (71,4%). Em contrapartida, os piores desempenhos estão em São Paulo (23,9%) e Rio de Janeiro (27,2%), estados que, apesar de possuírem

maior capacidade financeira, não lograram atender integralmente às condicionalidades estabelecidas para a complementação-VAAR (MEC, 2025).¹⁵

Gráfico – Percentual de Municípios que receberam VAAR em 2025 por Estado (com linha da média nacional)



No estado do Acre, conforme os dados divulgados pelo Ministério da Educação, apenas 6 municípios foram devidamente habilitados e apresentaram evolução em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução de desigualdades. Esse número corresponde a 27,3% dos 22 municípios, ficando abaixo da média nacional 53,8%.¹⁶

A tabela a seguir apresenta os dados por município e as condicionalidades que foram cumpridas para o VAAR 2025.

¹⁵ BRASIL, Ministério da Educação. *Boletim n. 109* . 8 jan. 2025. MEC Divulga estimativa de repasse para o Fundeb 2025 Brasília: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/divulgados-indicadores-da-complementacao-vaar-do-fundeb>. Acesso em: 20 ago. 2025.

¹⁶ BRASIL, Ministério da Educação. *Boletim n. 109* . 8 jan. 2025. MEC Divulga estimativa de repasse para o Fundeb 2025 Brasília: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/divulgados-indicadores-da-complementacao-vaar-do-fundeb>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Tabela 1 – Cumprimento das Condicionais e Indicadores – Municípios do Acre, VAAR 2025

Município	Cond. I – Diretor Escolar	Cond. II – Saeb ≥ 80%	Cond. III – Redução Desig.	Cond. IV – ICMS Educ.	Cond. V – BNCC	Indicador Atendimento	Indicador Aprendizagem
Acrelândia	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Assis Brasil	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Brasiléia	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Bujari	☑	✗	☑	☑	☑	✗	✗
Capixaba	☑	✗	✗	☑	☑	✗	✗
Cruzeiro do Sul	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Epitaciolândia	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Feijó	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Jordão	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Mâncio Lima	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Manoel Urbano	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Marechal Thaumaturgo	☑	✗	✗	☑	☑	☑	✗
Plácido de Castro	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Porto Acre	✗	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Porto Walter	☑	☑	✗	☑	☑	✗	✗
Rio Branco	☑	☑	✗	☑	☑	☑	✗
Rodrigues Alves	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Santa Rosa do Purus	☑	☑	☑	☑	☑	✗	✗
Sena Madureira	☑	✗	✗	☑	☑	☑	✗
Senador Guimard	☑	✗	☑	☑	☑	✗	✗
Tarauacá	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Xapuri	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑

Fonte: Dados próprios, elaborados pelo Auditor de Controle Externo Valdeci Duarte, 7ª COCEX/TCE-AC, a partir de MEC/FNDE (2025).

Os dados evidenciam que grande parte dos municípios acreanos não conseguiram atender integralmente às exigências, especialmente nos indicadores de aprendizagem e na redução das desigualdades. Observa-se, ainda, que as condicionalidades relacionadas à melhoria dos resultados educacionais e à diminuição das disparidades persistem como os maiores desafios para a política educacional no estado.

Nesse contexto, os dados evidenciam a urgência de estratégias de apoio técnico, pedagógico e de gestão, a serem conduzidas pelo MEC, pelo FNDE e pelos órgãos de controle, de modo a fortalecer a capacidade dos entes locais para atender às condicionalidades e, assim, se habilitarem às futuras complementações do VAAR.

4 Estratégia institucional do TCE/AC de apoio às redes de ensino – 2025

Nesta última seção, serão apresentadas as estratégias institucionais desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre, no exercício de 2025, voltadas ao incentivo e ao apoio técnico aos gestores municipais. O objetivo é demonstrar como a Corte de Contas tem atuado de forma articuladora, indutora e colaborativa, buscando fortalecer a capacidade das redes de ensino para o cumprimento das condicionalidades do VAAR e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade da educação básica no estado. E, ainda, apresentar os principais desafios enfrentados pelos gestores para o cumprimento das condicionalidades de habilitação, bem como os resultados esperados e a perspectivas futuras.

4.1 Publicação de atos normativos e recomendações

O Tribunal de Contas do Estado do Acre, considerando o baixo percentual de municípios acreanos que lograram êxito em receber a complementação – VAAR, no exercício de 2025, expediu, por iniciativa da 7ª Coordenadoria Especializada de Controle Externo, o Ato Recomendatório nº 12, direcionado ao Governador do Estado do Acre e aos gestores municipais, publicado no DEC nº 2551, de 18 de junho de 2025.

O referido Ato teve como finalidade orientar as redes de ensino na definição de estratégias capazes de assegurar o cumprimento das condicionalidades previstas na Lei 14.113/2020, bem como ressaltou aos

municípios contemplados, no exercício de 2025, a obrigatoriedade de manutenção das condicionalidades durante todo o período de vigência da complementação de modo a prevenir perda de Receitas. Em linhas gerais, as recomendações contemplam:¹⁷

Condicionalidade I – provimento de gestores escolares: implementação de normas próprias para assegurar que o provimento do cargo de gestor escolar seja realizado com base em critérios técnicos de mérito e desempenho ou mediante processo participativo da comunidade escolar; realização de processo seletivo público e transparente para escolha de gestores; e cumprimento das exigências de informação junto ao FNDE.

Condicionalidade II – participação no SAEB: adoção de medidas para garantir os percentuais mínimos de participação dos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica, incluindo atualização de dados no Censo Escolar, monitoramento da frequência, reuniões de sensibilização com pais e responsáveis, além de campanhas internas voltadas ao engajamento dos alunos.

Condicionalidade III – redução das desigualdades: promoção de diagnósticos sobre desigualdades raciais, étnicas, sociais e econômicas; definição de metas de equidade; implementação de ações afirmativas e estratégias pedagógicas de inclusão; oferta de formação continuada de professores com enfoque em diversidade; e cumprimento da Lei nº 10.639/2003, que determina o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana.

Condicionalidade IV – ICMS Educacional (competência dos Estados): atualização das informações no Simec e atendimento às diligências expedidas pela Secretaria de Educação Básica do MEC, conforme regulamentação vigente.

Condicionalidade V – referenciais curriculares alinhados à BNCC: aprovação, no âmbito dos sistemas de ensino, de referenciais curriculares compatíveis com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), de modo a assegurar a coerência pedagógica e o cumprimento da legislação educacional.

Assim, buscou-se oferecer elementos estratégicos para que os gestores pudessem alinhar suas ações às exigências do VAAR, de modo a ampliar as chances de habilitação às futuras complementações e

¹⁷ ACRE, Tribunal de Contas do Estado. *Ato recomendatório nº 12, de 2025*. Estabelece recomendações ao Governador do Estado e Gestores Municipais quanto ao Cumprimento das Condicionantes para Recebimento do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) – FUNDEB. Rio Branco: TCE/AC, 2025. *Diário Eletrônico de Contas*, Rio Branco, AC, nº 2551, 18 jun. 2025.

garantir maiores recursos, e consequentemente melhoria na qualidade educacional.

4.2 Capacitações destinadas a gestores escolares e Conselhos de Educação

Considerando o papel pedagógico e orientativo do Tribunal de Contas do Estado do Acre/TCE-AC, através da Escola de Contas Alcides Dutra, em parceria com a 7ª Coordenadoria Especializada de Controle Externo, promoveu em 2025, capacitações direcionadas a gestores escolares, secretários municipais de educação, conselheiros do CACS-FUNDEB e membros dos Conselhos Municipais de Educação. As capacitações tiveram como objetivo fortalecer a gestão escolar para a compreensão das condicionalidades, com especial atenção à condicionalidade III (redução das desigualdades), ao correto preenchimento dos dados do Censo Escolar como instrumento de gestão, e o fortalecimento da participação social nos processos de monitoramento e controle dos recursos educacionais, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 5 – Capacitações promovidas pelo TCE/AC – VAAR

DATA	TEMA	PÚBLICO ALVO	INSTITUIÇÕES PARCEIRAS
26/03/2025	Fundeb – Complementação VAAR	Secretários de Educação Municipais	UNDIME
22/07/2025	O Censo Escolar e o Futuro da sua Escola – VAAR	Gestores das Escolas Estadual e Municipais	Sec. Estadual de Educação e Ministério Público Estadual
03/07/2025	Complementação Fundeb – VAAF, VAAT e VAAR.	Conselheiros do Fundeb e Conselheiros de Educação do Estado e Municípios	CACS – FUNDEB

Fonte: Dados próprios, elaborados com a base nos dados da Escola de Contas Alcides Dutra do TCE/AC.

O quadro evidencia o esforço do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) em fortalecer a compreensão do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) entre gestores e conselheiros da educação. As ações formativas promovidas refletem o papel pedagógico e indutor da Corte de Contas, que busca, por meio da orientação e do diálogo técnico, contribuir para a efetividade das políticas educacionais e para o

cumprimento das metas do Novo Fundeb. Ressalta-se que, ao articular-se com instituições como a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (SEE/AC), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas ampliou o alcance e a efetividade dessas ações formativas.

4.3 Desafios enfrentados pelos gestores

Com o objetivo de identificar nesta pesquisa as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores das redes municipais no cumprimento das condicionalidades do VAAR, bem como avaliar a atuação do Tribunal de Contas em relação às estratégias desenvolvidas, aplicou-se um questionário, via *Google Forms*, aos Secretários Municipais de Educação. Do total de 22 secretários, 20 responderam ao instrumento, o que corresponde a uma taxa de adesão de aproximadamente 91%.

A análise das respostas revelou que a maioria dos secretários declara possuir clareza sobre as condicionalidades do VAAR: 75% responderam “Sim”, 20% “Parcialmente” e 5% “Não”. Destaca-se, contudo, a necessidade de ações formativas e materiais orientativos voltados a consolidar o entendimento dos critérios de habilitação entre os gestores que afirmaram não ter clareza ou que a possuem apenas parcialmente.

No que se refere às dificuldades estruturais e organizacionais, os principais fatores apontados para o cumprimento das condicionalidades foram a rotatividade de profissionais (55%), as limitações orçamentárias (30%), a fragilidade na articulação entre áreas pedagógicas e administrativas (25%) e os problemas de conectividade (25%). Soma-se a isso a complexidade no preenchimento do Censo Escolar: 25% dos gestores afirmaram enfrentar dificuldades significativas e 60% reconheceram problemas parciais, de modo que apenas 15% declararam não ter dificuldades. A coleta de dados de raça/cor e informações socioeconômicas foi destacada como um dos pontos mais críticos, mencionada por 94% dos respondentes. Importante destacar que a coleta de dados no Censo Escolar referentes a raça/cor, bem como às informações socioeconômicas, implica diretamente na Condicionalidade III, quando da análise dos dados para a comprovação da redução das desigualdades.

A Condicionalidade III, que trata da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, foi identificada pelos secretários municipais como o maior desafio entre todas as exigências do VAAR. Dos 20 respondentes, 85% a apontaram como a condicionalidade de

maior dificuldade de atendimento. Entre as razões destacadas estão as barreiras para o acesso a dados desagregados por raça/cor e indicadores socioeconômico (50%), a ausência de políticas públicas intersetoriais (45%), a infraestrutura inadequada nas escolas (40%), a rotatividade de profissionais (40%) e as limitações na formação continuada de professores (35%).

Nas questões abertas do questionário, que solicitavam sugestões de apoio adicional do TCE/AC e observações finais sobre o processo de habilitação ao VAAR, os secretários municipais reforçaram a centralidade da Condicionalidade III. Entre as manifestações, destacou-se a necessidade de ações específicas voltadas à superação das desigualdades socioeconômicas e raciais. Foram mencionadas, por exemplo, a realização de palestras e formações sobre equidade racial, a oferta de apoio técnico direcionado para reduzir as desigualdades identificadas e a ampliação do suporte regionalizado, considerando as particularidades de cada município. Alguns gestores ressaltaram, ainda, que a Condicionalidade III envolve fatores que ultrapassam a esfera da educação, exigindo a atuação conjunta de políticas públicas intersetoriais para que os resultados esperados possam ser alcançados.

No que diz respeito à atuação do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), a percepção dos secretários municipais foi predominantemente positiva: 55% avaliaram sua atuação como boa, 30% como regular e 15% como excelente. Entre as ações mais relevantes destacaram-se as palestras e capacitações ofertadas (55%), a emissão de atos normativos e recomendações (40%), o atendimento técnico individualizado (35%) e a produção de materiais orientativos (20%). Os gestores reconheceram a importância dessas iniciativas para ampliar a compreensão das condicionalidades e apoiar o processo de habilitação, embora tenham sugerido que o Tribunal amplie o acompanhamento técnico contínuo e regionalizado, de modo a alcançar também os técnicos responsáveis pela execução direta dos programas educacionais.

Outro aspecto investigado no questionário refere-se a saber se houve apoio às redes municipais por parte de outros entes. A grande maioria dos gestores (90%) afirmou ter recebido algum tipo de suporte, enquanto apenas 10% declararam não ter recebido auxílio. Entre os tipos de apoio mencionados destacaram-se as formações e capacitações promovidas por instituições como a Undime e o FNDE, a participação em fóruns e reuniões técnicas, bem como a oferta de orientações específicas relacionadas às condicionalidades do VAAR. Alguns secretários

acrescentaram, ainda, a necessidade de ampliar essas formações para alcançar também os técnicos diretamente responsáveis pelos programas e pelo preenchimento do Censo Escolar, de modo a tornar o apoio mais efetivo e duradouro.

Por fim, nas observações finais registradas na pesquisa, os gestores reforçaram a relevância do papel desempenhado pelo TCE/AC como instituição orientadora e de apoio. Destacaram, contudo, a necessidade de orientações mais práticas, de novos encontros e debates sobre o processo de habilitação, bem como de capacitações específicas para o uso adequado dos recursos. Alguns participantes sugeriram que o Tribunal realize um acompanhamento mais efetivo e prévio das ações dos municípios, de modo a prevenir falhas no momento do envio das informações ao MEC. Também foram feitas críticas às condicionalidades estabelecidas pelo FNDE/MEC, apontando que parte delas extrapola a responsabilidade direta da área educacional, em especial aquelas relacionadas à redução de desigualdades sociais mais amplas.

4.4 Resultados esperados e perspectivas futuras

Acredita-se que as ações estratégicas desenvolvidas pelo TCE/AC no exercício de 2025 tenham gerado impactos positivos no processo de habilitação dos municípios ao VAAR. Não restam dúvidas de que as iniciativas voltadas à publicação de atos normativos, à realização de capacitações e ao acompanhamento técnico dos gestores municipais contribuem para maior clareza quanto às condicionalidades e para o fortalecimento da gestão educacional. Contudo, ainda que esse seja o resultado esperado, é necessário reconhecer a complexidade de fatores que influenciam o cumprimento integral das condicionalidades, com destaque para a Condicionalidade III (redução de desigualdades), envolve dimensões que precisam ser mais bem avaliadas, pois requer esforços não somente da gestão escolar, mas também a atuação integrada de diferentes áreas da administração pública e o fortalecimento de políticas intersetoriais.

Assim, as perspectivas futuras dependerão não apenas da continuidade das ações do Tribunal de Contas, mas também da capacidade dos municípios em transformar essas orientações em práticas consistentes e sustentáveis de gestão educacional, da disponibilidade de recursos financeiros, da qualificação dos profissionais e, sobretudo, do apoio dos demais entes federativos.

5 Considerações finais

A partir da implementação da Lei do Novo Fundeb (Lei 14.113/202), inaugurou-se uma nova forma de complementação de repasse, na qual o recebimento de recursos passou a estar condicionado ao cumprimento de condicionalidades e à apresentação de resultados em indicadores de atendimento e aprendizagem.

No exercício de 2025, o estado do Acre alcançou o percentual de apenas 27,3% dos seus 22 municípios habilitados ao VAAR, ficando abaixo da média nacional de 53,8% (MEC; MF, 2025).¹⁸ Esse dado evidencia a necessidade de maior fortalecimento da governança educacional no estado, sobretudo diante das novas funções atribuídas aos Tribunais de Contas.

O presente estudo discutiu em que medida a atuação proativa dessas instituições pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica. Inicialmente, apresentou-se o papel dos Tribunais de Contas do Brasil no âmbito do controle externo, resgatando sua origem, funções e competências legais, bem como a inserção progressiva na avaliação das políticas públicas educacionais. Em seguida, analisou-se o contexto histórico do Fundeb, a estrutura de seus recursos e, em especial, o mecanismo do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), destacando as condicionalidades estabelecidas pelo FNDE e o desempenho do Acre em 2025. Por fim, foram descritas as iniciativas do Tribunal de Contas do Estado do Acre voltadas ao incentivo e ao apoio técnico aos gestores municipais, demonstrando sua atuação articuladora, indutora e colaborativa.

A pesquisa realizada com gestores municipais e os dados sistematizados na Tabela 01 revelam que persistem limitações técnicas e estruturais para o cumprimento das condicionalidades. A condicionalidade III (redução da desigualdade) desponta como a de maior dificuldade, apontada por 85% dos respondentes. Entre as razões elencadas destacam-se: barreiras no acesso a dados desagregados por raça/cor e indicadores socioeconômicos (50%); ausência de políticas públicas intersetoriais (45%); infraestrutura escolar inadequada (40%);

¹⁸ BRASIL, Ministério da Educação. *Boletim n. 109*. 8 jan. 2025. MEC Divulga estimativa de repasse para o Fundeb 2025 Brasília: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/divulgados-indicadores-da-complementacao-vaar-do-fundeb>. Acesso em: 20 ago. 2025.

rotatividade de profissionais (40%); e fragilidades na formação continuada de professores (35%).

Diante desse cenário, embora ainda não se tenha uma avaliação conclusiva sobre os resultados das ações implementadas pelo TCE/AC, é possível considerá-las como positivas, na medida em que ampliam a capacidade dos municípios para enfrentar os desafios impostos pelas condicionalidades do VAAR.

Assim, a atuação colaborativa do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), configura-se, como um vetor estratégico para apoiar a gestão municipal, ampliar as chances de habilitação às futuras complementações do VAAR, e garantir maiores recursos, e consequentemente reduzir desigualdades e promover condições mais favoráveis à melhoria da qualidade da educação básica no Acre.

Por fim, ressalta-se a importância de que o Estado e a União promovam de forma contínua ações colaborativas junto aos municípios, por meio de apoio técnico, capacitações, monitoramento e incentivo aos gestores, especialmente nos municípios com menor capacidade administrativa e com disparidades regionais, como é o caso do Acre. Tais iniciativas são essenciais para fortalecer a gestão educacional, reduzir desigualdades e promover condições mais equitativas de aprendizagem, contribuindo diretamente para o alcance da ODS 4 – Educação de Qualidade, que busca garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos, bem como oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

Referências

ACRE. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Acre*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 21 de março de 2024. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2024. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70440>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ACRE, Tribunal de Contas do Estado. *Ato Recomendatório nº 12, de 05 de maio de 2025*. Estabelece recomendações ao Governador do Estado e Gestores Municipais quanto ao cumprimento das condicionalidades para recebimento do VAAR/FUNDEB. Rio Branco: TCE/AC, 2025.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado. *Regimento Interno, aprovado pela Resolução n.º 30, de 28 de novembro de 1996*. Rio Branco: TCE-AC, 1996. Disponível em: <https://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-30-TCE-REGIMENTO-INTERNO-DO-TCE.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ACRE, Tribunal de Contas do Estado. *Plano estratégico 2023-2026*. Rio Branco: TCE/AC, 2023. Disponível em: <https://www.tce.ac.gov.br/>. Acesso em: 10 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. *Resolução n. 03/2015*. Dispõe sobre diretrizes para o aperfeiçoamento das atividades finalísticas dos Tribunais de Contas. Aprovada em 3 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolucao-ATRICON-03-2015.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Cria o Tribunal de Contas para o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundeb: cartilha de orientação*. Brasília, DF: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *Diagnóstico Educacional por Município – Condicionais VAAR 2025*. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de orientação: FUNDEF*. 4. ed. Brasília, DF: MEC, 2003. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Resolução nº 15, de 13 de junho de 2025*. Aprova a metodologia de aferição das condicionais I, IV e V de melhoria da gestão, para fins de distribuição da complementação-VAAR da União ao Fundeb no exercício de 2026. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Resolução nº 16, de 29 de julho de 2025*. Aprova as metodologias de cálculo dos indicadores de nível socioeconômico (NSE) e de disponibilidade de recursos (Drec), além da manutenção das diferenças e ponderações relativas às etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimentos da educação básica. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Resolução nº 17, de 29 de julho de 2025*. Dispõe sobre a aferição das condicionalidades II e III, dos indicadores de aprendizagem, atendimento e da educação infantil, para a distribuição da complementação-VAAR da União ao Fundeb no exercício de 2026. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. *Portaria Interministerial nº 4, de 30 de abril de 2025*. Dispõe sobre a complementação da União ao Fundeb – Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR), exercício de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 maio 2025. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Cartilha de orientação do novo fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – Fundeb: Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Brasília: FNDE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União; Instituto Rui Barbosa. *Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): Grupo 3 – NBASP 9020: Diretrizes de Auditoria Operacional – Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: IRB/TCU, 2017. Incorporada à estrutura das NBASP a partir de 2020.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. *Revista Consultor Jurídico*, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas>. Acesso em: 20 ago. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.989. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Maria Laelia Lima da. O papel do TCE/AC na habilitação ao VAAR: acompanhamento e apoio às Redes Municipais de Ensino do Acre. In: BARBOSA, Dulcinéia Benício de Araújo; GOUVEIA, Naluh Maria Lima; SÊNA, Wagner Silva de; BRANDT, Marisol de Paula Reis; ALVES NETO, Francisco Raimundo (Org.). *Mulheres no Controle e a Agenda 2030 – Tribunal de Contas do Estado do Acre*. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 465-495. ISBN 978-85-450-1074-6.

Ana Caroline Matos Santos

Auditora de Controle Externo. Graduada em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em Engenharia Civil pela Universidade Católica de Salvador (UCSal). Atua como professora nas áreas de Administração Geral, Administração Pública e Políticas Públicas, com foco na preparação para concursos públicos. E-mail: carollmatos@hotmail.com.

Ana Caroliny Silva Afonso Cabral

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Acre desde 2009, atuando na área do direito. Advogada desde 2004. Graduada em Direito pela Universidade Cândido Mendes – Centro/RJ. Docente universitária desde 2005 nas áreas de Direito Ambiental, Direito da Criança e do Adolescente e Licitações e Contratos (FAAO/U:Verse, Ufac). Mestre em Direito pela Unimar/U:Verse. Conselheira Federal da OAB/AC para o triênio 2025-2028. E-mail: ana.cabral@tceac.tc.br.

Ana Cláudia Ferreira Magalhães

Mestre em Desenvolvimento Regional pela Ufac. Especialista em Economia do Setor Público pela Ufac. MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo pela Facinter. MBA em Direito do Estado e Gestão de Políticas Públicas pela Uninorte. Especialista em Engenharia de Produção pela UFSC. Graduada em Ciências Econômicas pela Ufac. Auditora de Controle Externo concursada do Tribunal de Contas do Estado do Acre, atuando na Diretoria de Planejamento e Gestão. E-mail: ana.ferreira@tceac.tc.br.

Ana Cristina Ferreira de Araújo

Administradora. Especialista em Licitações e Contratos. Pós-Graduada em Gestão Pública, Ensino a Distância e Docência do Ensino Superior. Auditora de Controle Externo do TCE/AC, atuou por 10 anos como Pregoeira e Presidente de CPL. Foi Diretora de Administração e Finanças do Tribunal (2021-2024). Instrutora da Escola de Contas desde 2010. É coautora do livro *Desvendando o estudo técnico preliminar nas contratações públicas* (2025).

Ariane Maradey de Souza

Especialista em Educação de Jovens e Adultos e Alfabetização e Letramento pela Faculdade de Minas (Facuninas) e em Educação de Jovens e Adultos (EJA) Integrada à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) pelo Instituto Federal do Acre (Ifac). Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário Estácio Meta

(Unimeta). Analista Administrativo, na área de pedagogia no TCE/AC. *E-mail*: ariane.souza@tceac.tc.br.

Brenda Maria Regados Aparecido

Advogada. Especialista em Direito Processual Civil e em Administração Estratégica. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Estado do Acre (Ufac). Analista Administrativa do Tribunal de Contas do Estado do Acre, no exercício da função de Chefe da Divisão de Desenvolvimento do Servidor. *E-mail*: brenda.aparecido@tceac.tc.br.

Dirlei Bersch

Engenheira Florestal. Mestre em Desenvolvimento Regional. Doutoranda em Ciências Florestais pela UnB. Possui MBAs em Gestão Empresarial e Gerenciamento de Projetos pela FGV. Facilitadora certificada no Sistema Felicidade Interna Bruta e na Cátedra Unesco/UnB em Diálogos entre a Psicologia Social e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Tem experiência na gestão e execução de projetos públicos e privados. No TCE/AC, é Auditora de Controle Externo, com atuação em auditorias operacionais, indicadores ambientais e sustentabilidade. Coordena o eixo ambiental do Grupo de Trabalho Adjunto dos Cuidados do Igarapé São Francisco. *E-mail*: dirlei.bersch@tceac.tc.br.

Fernanda Leite Santana

Doutora em Economia Aplicada (2016). Mestre em Economia (2012). Especialista em Gestão Pública Municipal (2014). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (2009). Auditora de Controle Externo há 11 anos, possui experiência na coordenação da Escola de Contas Conselheiro Alcides Dutra de Lima do TCE/AC e atualmente exerce o cargo de Secretária de Controle Externo. *E-mail*: fernanda.santana@tceac.tc.br. Currículo *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/3927628904576873>.

Iasmin Lima Batista

Especialista em Gerenciamento de Projetos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em Ciência de Dados pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniasselvi) e Gestão Estratégica de Projetos e Metodologias Ágeis pela Faculdade Descomplica. Bacharel em Sistemas de Informação pela União das Escolas Superiores de Rondônia (Uniron). Coordenadora-Chefe de Atendimento de Serviços e Gestão de Tecnologia da Informação. *E-mail*: iasmin.batista@tceac.tc.br.

Jacqueline dos Santos Silva

Graduada em Direito e Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Acre. Pós-Graduada em Direito Administrativo pela Faculdade Focus e Direito Tributário pela Faculdade Única. MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo pela Faculdade Internacional de Curitiba. MBA em Gestão de Projeto pela Fundação Getúlio Vargas. Auditora de Controle Externo do

Tribunal de Contas do Estado do Acre, desde 2014. Atualmente na Assessoria Técnica da Secretaria de Controle Externo.

Jeanine Lykawka Medeiros

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho; em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria; e em Direito Público. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo (UNISC). Auditora de Controle Externo – Tribunal de Contas do Estado do Acre. *E-mail:* jeanine.medeiros@tceac.tc.br.

Karen Araújo Lima Amorim

Bacharela em Direito pela União Educacional do Norte – Uninorte, com especialização em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Segurança Pública e Cidadania e Psicologia Jurídica. É Analista Administrativa do Tribunal de Contas do Estado do Acre, e atua como Assessora Técnica da Corregedoria. *E-mail:* karen.araujo@tceac.tc.br.

Kátia Maria Chaves Valente da Silva Farias

Auditora de Controle Externo, formada em História e em Direito pela Universidade Federal do Acre – UFAC, com pós-graduação em Direito Público e em Direito Processual Civil, ambos certificados pela Universidade Anhanguera – UNIDERP, e pós-graduada em nível de Especialização em MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo pelo Grupo Educacional UNINTER/Paraná. Atuou ainda como jornalista, com experiência em produção de conteúdo, redação em jornais escritos em múltiplos formatos, incluindo reportagens, e materiais especiais e de conteúdo institucional para órgãos do Estado e Federal, com destaque para a pesquisa e redação da revista dos 30 Anos do Tribunal Regional Eleitoral.

Kelly Christine Fontenele Gouveia

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará. Pós-Graduada em MBA de Gestão Executiva e Gestão Pública e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Gestão Pública, Auditoria e Controladoria pela Universidade Cândido Mendes. Atuou como contadora em organização da sociedade civil por 15 anos. É Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Acre desde 2011, onde coordenou por 6 anos a 2ª Inspeção de Controle Externo, que fiscaliza as contas municipais. Atualmente é Secretária Adjunta de Controle Externo.

Margarete Vanelli Gavea Tapeocy

Especialista em Gestão Pública (Uninorte), em Direito do Trabalho e Previdenciário (Estácio de Sá) e em Licitações e Contratos (CERS). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (Unir) e graduanda em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama), possui mais de 20 anos

de experiência em gestão, contratações públicas e contratos administrativos, tendo integrado o Ministério da Justiça e Segurança Pública entre 2004 e 2025. Possui experiência na capacitação de agentes e gestores públicos nas áreas de gestão e fiscalização contratual, além de docência em cursos de graduação e no Senac. Atualmente exerce o cargo de Analista Administrativa do Tribunal de Contas do Estado do Acre, onde desempenha a função de Assessora Técnica na Secretaria das Sessões.

Maria Laelia Lima da Silva

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Acre (1996). Bacharel em Direito pela Faculdade Barão de Rio Branco – Uninorte (2007). Especialista em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal, e em Direito Administrativo e Administração Pública, ambas pela Universidade Cândido Mendes. MBA em Gestão Pública e Políticas Públicas, pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, em curso, previsão de conclusão: 2026. Servidora efetiva do Tribunal de Contas do Estado do Acre desde 2014, exerce atualmente a função de Auditora-Chefe da Coordenadoria Especializada de Controle Externo. Atuou na Prefeitura Municipal de Rio Branco (1992–1996), na Secretaria Municipal de Educação, como Supervisora Alimentar e Professora. Entre 1997 e 2002, foi Instrutora de Informática e, posteriormente, até 2007, Coordenadora de Ensino no Colégio Meta, instituição privada de ensino. Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, exerceu os cargos de Diretora da Câmara Criminal (2007) e de Diretora da Vara de Órfãos e Sucessões (2009–2014).

Maria Valdiza Ferreira Muniz

Auditora de Controle Externo. Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas Rio Branco (FIRB). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Acre (Ufac). Presidente do Sindicato dos Servidores do TCE/AC – Sindicontas, biênio 2024-2025.

Marilza Brás Gomes Lourenço Carneiro

Mestre em Educação com ênfase em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade da Amazônia Ocidental (FAAO). Bacharel em Teologia pela Faculdade Estácio de Sá. Pós-graduada em Docência do Ensino Superior pela Faculdade da Amazônia Ocidental/FAAO. Pós-graduada em Contabilidade Pública e Tributária pela Faculdade São Francisco de Barreiras/BA. Pós-graduada em Gestão Pública, com ênfase em Controle Externo pela Faculdade Infoco/Grupo Educacional Uninter. Auditora do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Atualmente Assessora Técnica de Gestão na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH (cedida).

Mirla de Oliveira Lopes de Holanda e Souza

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Acre. Graduada em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Faculdade de

Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas. MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo. Especialista em Gestão Contábil e Financeira. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Acre.

Mônica Paz de Souza

Especialista em Direito Civil pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Acre (Ufac). Advogada inscrita na Seccional Acre. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Acre. Atuou 8 anos na Assessoria Jurídica do TCE/AC, analisando a legalidade de licitações e contratos da instituição.

Raquel de Araújo Nogueira

Auditora de Controle Externo. Formada em Direito pela União Educacional do Norte (Uninorte/AC). Pós-Graduada em Gerência de Cidades pela Fundação Armando Alveres Penteado – FAAP e em Gestão Previdenciária e Regimes Próprios de Previdência pela Faculdade Unyleya.

Renata Almeida Tessaro

Graduada em Ciências Biológicas – Licenciatura e Bacharelado pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Acre. Especialista em Formação Docente em Educação Profissional Técnica na Área de Saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Auditora de Controle Externo concursada do Tribunal de Contas do Estado do Acre, atuando na 8ª Coordenadoria Especializada de Controle Externo que trata de políticas públicas na área ambiental. *E-mail*: renata.tessaro@tceac.tc.br.

Esta obra foi composta em fonte Palatino Linotype, corpo 10
e impressa em papel Offset 75g (miolo) e Supremo 250g (capa)
pela Laser Plus Gráfica, em Belo Horizonte/MG.